Kenmerk	W03.25.00207/II
Datum aanhangig	11 juli 2025
Datum vastgesteld	27 augustus 2025
Datum advies	28 augustus 2025
Datum publicatie	29 augustus 2025
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij brief van 11 juli 2025 heeft de Minister van Asiel en Migratie op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over het voorgestelde artikel 108a Vreemdelingenwet 2000.

Het verzoek om voorlichting

Op 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer de Asielnoodmaatregelenwet aangenomen. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen, waarmee illegaal verblijf in Nederland strafbaar wordt gesteld. Nadat het amendement is aangenomen, zijn in de Tweede Kamer vragen gerezen over de precieze reikwijdte en de gevolgen van het amendement voor mensen die humanitaire hulp verlenen aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven. De minister van Asiel en Migratie heeft vervolgens besloten de Afdeling advisering van de Raad van State om een voorlichting te vragen. De centrale vraag in het voorlichtingsverzoek is of individuele gedragingen van derden uit menselijkheid of humanitaire hulp kunnen worden aangemerkt als medeplegen of medeplichtigheid en daardoor strafbaar zijn.

Zorgvuldige wetgeving

Voordat de Afdeling ingaat op de voorlichtingsvraag merkt zij op dat de vragen zoals die na de stemming over het amendement en het wetsvoorstel omtrent de voorgestelde strafbaarstelling van illegaliteit zijn opgekomen, in de voorbereiding en bij de parlementaire behandeling van het amendement aan de orde hadden moeten komen. Het voorlichtingsverzoek aan de Afdeling illustreert dat deze vragen onvoldoende aandacht hebben gekregen en dat het wetgevingsproces voorafgaande aan de stemming over het amendement onzorgvuldig is verlopen.

Medeplegen en medeplichtigheid

Het Nederlandse strafrecht kent zogenoemde deelnemingsvormen, zoals medeplegen en medeplichtigheid. Door deze deelnemingsvormen is het mogelijk om andere mensen die betrokken zijn bij een strafbaar feit voor hun deelname te bestraffen, ook al voldoen zij niet aan de omschrijving van het strafbare feit. Onder medeplegen wordt verstaan dat iemand een nauwe en bewuste samenwerking aangaat met een ander om een strafbaar feit te

plegen. Bij medeplichtigheid gaat het om iemand die behulpzaam is bij het plegen van een strafbaar feit. Het is in algemene zin moeilijk te zeggen wanneer sprake is van medeplegen of medeplichtigheid. Dit verschilt namelijk van geval tot geval. De strafrechter moet dit steeds in een concrete rechtszaak beoordelen.

Hulpverleners strafbaar?

De Afdeling advisering ziet het als een reële mogelijkheid dat het verlenen van hulp aan iemand die illegaal verblijft in Nederland een vorm van medeplegen of medeplichtigheid is. De hulpverlener maakt het immers mogelijk dat die persoon illegaal in Nederland kan blijven. Ook bij beperkte vormen van hulp, zoals het geven van een kop soep, kan al sprake zijn van medeplichtigheid. Er kan zelfs sprake zijn van medeplegen wanneer de hulpverlener intensiever bij de vreemdeling betrokken is, gedurende een langere tijd hulp verleent of de vreemdeling helpt om uit het zicht van de overheid te blijven. Slechts in bijzondere gevallen zal de hulpverlener een beroep kunnen doen op een strafuitsluitingsgrond, waardoor hij niet gestraft wordt ook al pleegt hij een strafbaar feit. Het is daarom aannemelijk dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf ertoe leidt dat hulpverleners strafbaar zijn.

Mogelijkheden

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit gevolg te vermijden. Een eerste mogelijkheid is om de strafbaarstelling van illegaal verblijf in haar geheel uit het voorstel te schrappen. Als het de bedoeling van de wetgever is om illegaal verblijf strafbaar te stellen, maar niet dat hulpverleners strafbaar zijn, dan moet de strafbaarstelling worden aangepast. Hiervoor zijn twee mogelijkheden, die ook tezamen kunnen worden toegepast. Zo kan van de strafbaarstelling een overtreding in plaats van een misdrijf worden gemaakt. Bij een overtreding is medeplichtigheid namelijk niet strafbaar, waardoor de meeste hulpverleners niet strafbaar zullen zijn. Een andere mogelijkheid is dat een strafuitsluitingsgrond aan de strafbepaling wordt toegevoegd waaruit blijkt dat hulpverlening om humanitaire redenen niet strafbaar is. In dat geval kan ook een hulpverlener die zich schuldig maakt aan medeplegen een beroep doen op een strafuitsluitingsgrond.

1. Het voorlichtingsverzoek

Op donderdag 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer na een hoofdelijke stemming ingestemd met het wetsvoorstel tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (hierna: Asielnoodmaatregelenwet). (zie noot 1) Op 1 juli 2025 is het amendement van het lid Vondeling over het strafbaar stellen van illegaal verblijf van vreemdelingen aangenomen. Met het amendement worden de onderdelen BBa en HHa ingevoegd in de Asielnoodmaatregelenwet. (zie noot 2)

Het amendement strekt ertoe dat een nieuw artikel 108a aan de Vreemdelingenwet 2000 wordt toegevoegd. Hiermee wordt een meerderjarige vreemdeling strafbaar als hij in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zijn verblijf niet rechtmatig is. Dit misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Uit de toelichting op het amendement blijkt dat met de strafbaarstelling wordt beoogd de illegale komst en het illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland te voorkomen en bestrijden. De strafbaarstelling is volgens de toelichting een noodzakelijke stok achter de deur om vreemdelingen zonder verblijfsrecht te motiveren Nederland te verlaten. De toelichting vermeldt verder dat personen of organisaties die illegaal verblijvende

vreemdelingen helpen onder te duiken op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht ook strafbaar zijn. (zie noot 3)
De minister van Asiel en Migratie heeft het amendement zonder nadere toelichting ontraden. In reactie op andere moties en amendementen heeft de minister echter te kennen gegeven dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet de insteek van de regering is. De regering wil namelijk inzetten op het strafbaar stellen van het niet meewerken aan vertrek. (zie noot 4)

Nadat het amendement is aangenomen, zijn in de Tweede Kamer vragen gerezen over de consequenties van het amendement voor mensen die humanitaire hulp verlenen aan mensen die illegaal in Nederland verblijven. In reactie op vragen van het Tweede Kamerlid Boomsma heeft de minister van Asiel en Migratie aangegeven dat het verlenen van hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen op grond van het amendement strafbaar wordt. (zie noot 5) Vervolgens heeft de minister naar aanleiding van vragen van het Tweede Kamerlid Diederik van Dijk toegezegd om, zodra het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zou zijn aangenomen, de Afdeling te vragen te adviseren over de vraag of een aanmerkelijke kans bestaat dat ook individuele gedragingen uit menselijkheid of humanitaire hulp onder het amendement vallen. (zie noot 6)

Op 11 juli 2025 heeft de minister van Asiel en Migratie de Afdeling verzocht om een voorlichting over het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000. In de brief wordt de volgende vraag gesteld:

"De vraag die ik aan u wil stellen is of een aanmerkelijke kans bestaat dat naast de specifieke gedraging als bedoeld in het amendement ook individuele gedragingen van derden uit menselijkheid of humanitaire hulp kunnen worden aangemerkt als medeplegen of medeplichtigheid en daardoor strafbaar kunnen zijn. In aanvulling daarop zou ik u willen vragen daarbij te betrekken welke criteria of gezichtspunten relevant kunnen zijn als het gaat om strafbaarheid wegens medeplegen en medeplichtigheid aan dit strafbare feit."

In deze vraag staan de deelnemingsvormen ‘medeplegen’ en ‘medeplichtigheid’ centraal. Onder medeplegen wordt verstaan dat iemand een nauwe en bewuste samenwerking aangaat met een ander om een strafbaar feit te plegen. Bij medeplichtigheid gaat het om iemand die behulpzaam is bij het plegen van een strafbaar feit. De kern van de vraag van de minister is of door de werking van de deelnemingsvormen medeplegen en medeplichtigheid een reële mogelijkheid bestaat dat mensen die hulp verlenen aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf strafbaar zullen zijn op grond van de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Omwille van de leesbaarheid gebruikt de Afdeling het woord ‘hulpverleners’ in het vervolg van de voorlichting om mensen die humanitaire hulp verlenen aan een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf aan te duiden. De Afdeling onderkent dat hulp aan vreemdelingen veel verschijningsvormen kent. Het kan gaan om buren die een tas met kleding afgeven, een ondernemer die iemand extra voedsel meegeeft of een straatarts die tegen een beperkte vergoeding medische hulp verleent.

Hulpverlening vindt niet alleen plaats door individuen, maar ook via bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties, stichtingen of religieuze instellingen. Bij de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen spelen vragen over de toerekening van strafbare gedragingen aan de rechtspersoon en over de aansprakelijkheid van de functioneel leidinggevende (bijvoorbeeld de bestuurder). Daarnaast behoeft de strafrechtelijke aansprakelijkheid van hulpverleningsorganisaties specifieke aandacht, ook omdat onduidelijkheid hierover leidt tot rechtsonzekerheid bij deze organisaties en de mensen die hiervoor werkzaam zijn. Op dergelijke kwesties wordt in deze voorlichting verder niet

ingegaan. Het is niettemin belangrijk dat de wetgever zich rekenschap geeft van de mogelijke gevolgen die de strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft voor deze rechtspersonen.
De Afdeling merkt op dat niet alle 'hulp' aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht een humanitair karakter heeft. Vreemdelingen zonder verblijfsrecht worden soms als (goedkope) arbeidskrachten te werk gesteld en in dat verband door hun werkgever voorzien van een slaapplaats en voedsel. (zie noot 7) Bij mensenhandel komt het eveneens voor dat vreemdelingen buiten het zicht van de overheid worden gehouden. (zie noot 8) Dergelijke gedragingen zijn al strafbaar gesteld. De verhouding van die strafbaarstellingen tot de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt in deze voorlichting niet behandeld.

Leeswijzer
De voorlichting is als volgt opgebouwd. De Afdeling maakt eerst enkele opmerkingen over het belang van zorgvuldige wetgeving (punt 2). Vervolgens gaat de Afdeling in op de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf (punt 3). Daarna bespreekt de Afdeling de deelnemingsvormen medeplegen en medeplichtigheid voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf (punt 4 tot en met 7). Hierbij komen de strafbaarstelling van illegaal verblijf (punt 5), de toepassing van medeplegen en medeplichtigheid (punt 6) en de strafuitsluitingsgronden (punt 7) aan de orde. Tot slot beantwoordt de Afdeling de voorlichtingsvraag in de conclusie (punt 8).

2. Zorgvuldige wetgeving

a. Het belang van precieze en duidelijke strafbaarstellingen

Door de inzet van het strafrecht kan de overheid burgers bestraffen die zich niet aan de vooraf gestelde regels houden. Hierbij kan een vergaande inbreuk worden gemaakt op de rechten en vrijheden van mensen. Als iemand zich niet aan de regels houdt, kan iemands eigendom ontnomen worden of kan iemands bewegingsvrijheid vergaand beperkt worden, bijvoorbeeld door een gevangenisstraf. De strafbaarstelling van illegaal verblijf raakt in het bijzonder aan het recht op gelijke behandeling, het verbod op onmenselijke en vernederende behandeling en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. (zie noot 9) Traditioneel wordt de inzet van het strafrecht daarom gezien als een uiterst middel, een ultimum remedium.

Het is daarom van groot belang dat de wetgever zorgvuldig beoordeelt of het doel van een strafbaarstelling de inbreuk op de rechten en vrijheden rechtvaardigt. Hierbij dient duidelijk te zijn wat de meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstelling is ten opzichte van bestaande instrumenten (zie punt 3). Daarnaast dient aandacht te worden besteed aan de uitvoerbaarheid en de gevolgen voor mensen en organisaties in de praktijk. Uit de reacties op het amendement blijkt dat over de strafbaarstelling van illegaal verblijf grote zorgen bestaan in de samenleving en bij instanties die te maken hebben met personen die illegaal in Nederland verblijven. (zie noot 10)

Met het formuleren van een strafbaarstelling kan de wetgever tot uitdrukking brengen in welke gevallen de inzet van het strafrecht noodzakelijk en proportioneel is. Het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel vereist dat een strafbaar feit in de wet moet zijn opgenomen; anders kan een handeling niet strafbaar zijn. (zie noot 11) Dit beginsel dient ter bescherming van burgers tegen een willekeurige toepassing van overheidsmacht en draagt bij aan de rechtszekerheid van burgers. Uit het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel vloeit het bepaaldheidsgebod, of lex certa-beginsel, voort. Dit houdt in dat het voor burgers zoveel

mogelijk voorzienbaar is welke gedragingen onder welke omstandigheden strafbaar zijn en welke sancties kunnen volgen. (zie noot 12) Een precieze en duidelijke afbakening van de strafbaarstelling van illegaal verblijf in de wet is daarom belangrijk.
Dit neemt niet weg dat de grenzen van nieuwe strafbepalingen in de rechtspraktijk nader moeten worden vastgesteld. Als de formulering van een strafbepaling vragen oproept, vormt de wetsgeschiedenis een belangrijk aanknopingspunt om te bepalen of een gedraging binnen het bereik van een strafbaarstelling valt. Het is ook in dit opzicht van belang dat de wetgever inzichtelijk maakt welke afwegingen bij de totstandkoming van de strafbaarstelling een rol hebben gespeeld en hoe de verschillende bestanddelen van de delictsomschrijving moeten worden geïnterpreteerd. In de toelichting bij het amendement wordt niet op deze aspecten ingegaan (zie verder punt 5 en 6).

Tijdens de parlementaire behandeling van de Asielnoodmaatregelenwet is van de kant van de regering de suggestie gewekt dat een scherpere afbakening van de strafbepaling niet nodig is omdat het openbaar ministerie aan de vervolging van hulpverleners geen prioriteit zal geven. (zie noot 13) In dat geval is het niet meer afhankelijk van de wet, maar van de invulling die het openbaar ministerie aan het opportuniteitsbeginsel geeft of iemands handelen consequenties heeft. Deze benadering is ongewenst. Er ontstaat daardoor een grijs gebied waarbij hulpverleners naar de letter van de wet strafbare feiten plegen, maar in de praktijk niet of zelden gestraft worden.

Het op losse schroeven zetten van de strafbaarstelling door deze afhankelijk te maken van de uitvoeringspraktijk kan het vertrouwen in de overheid en de geloofwaardigheid van het strafrecht aantasten. Dit kan bovendien onvrede oproepen bij mensen die vinden dat hulp bij illegaal verblijf wel bestraft moet worden. Zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving zeer verschillend wordt gedacht, is het van belang dat de wetgever voor een precieze en duidelijke afbakening kiest en dit niet aan de uitvoeringspraktijk overlaat.

b. Het belang van zorgvuldige amendering

De nieuwe strafbaarstelling van illegaal verblijf kan grote gevolgen hebben voor burgers, organisaties en de rechtspraktijk. Het is daarom belangrijk dat bij de voorbereiding van een dergelijke strafbaarstelling duidelijk wordt waarom deze nieuwe regels noodzakelijk en wenselijk zijn, hoe de verschillende betrokken belangen zijn gewogen, hoe de nieuwe strafrechtelijke regel zich gaat verhouden tot bestaande wet- en regelgeving en hoger recht, en of de regel in de praktijk uitvoerbaar is.

De grondgedachte van de (deels in de Grondwet vastgelegde) wetgevingsprocedure is dat wetgeving op een zorgvuldige manier tot stand komt. (zie noot 14) Dit betekent dat burgers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraktijk in beginsel in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op nieuwe wetsvoorstellen. (zie noot 15) Hierdoor wordt gewaarborgd dat alle relevante aspecten van een wetsvoorstel in het parlementaire debat belicht en afgewogen kunnen worden en dat het uiteindelijke resultaat zo duidelijk en uitvoerbaar mogelijk is. Gelet op het ingrijpende karakter en de praktische gevolgen van het voorstel had het uit een oogpunt van zorgvuldige wetgeving in de rede gelegen als, zo nodig met spoed, door middel van indiening van een separaat wetsvoorstel de reguliere wetgevingsprocedure zou zijn gevolgd.

Nu in dit geval het amendement al was ingediend, hadden de regering en de Tweede Kamer voorafgaand aan de stemming in elk geval voldoende tijd moeten nemen om de relevante aspecten van de strafbaarstelling in kaart te brengen en deze zorgvuldig af te wegen. (zie

noot 16) Nu dit niet is gebeurd, zijn belangrijke vragen die samenhangen met de kwaliteit van wetgeving, onderbelicht gebleven. Zo gaat de toelichting niet in op de reikwijdte en de gevolgen van de strafbaarstelling, waardoor ook hulpverleners mogelijk strafbaar zijn. Evenmin wordt uitgelegd waarom de keuze is gemaakt voor de kwalificatie van de strafbaarstelling als 'misdrijf'. Het voorlichtingsverzoek aan de Afdeling illustreert dat deze vragen onvoldoende aandacht hebben gekregen en dat het wetgevingsproces voorafgaand aan de stemming over het amendement onzorgvuldig is verlopen.

3. Huidige strafbaarstellingen van (hulp bij) illegaal verblijf

Om te schetsen hoe de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf in de praktijk kan worden uitgelegd, vormen de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf een relevant aanknopingspunt. Bij deze strafbaarstellingen gaat het om kwalitatieve vormen van illegaal verblijf. Dit betekent dat het verblijf in Nederland strafbaar is als de vreemdeling weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod of ongewenstverklaring is uitgevaardigd. Een 'licht' inreisverbod kan worden opgelegd als een vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten of niet binnen de gegeven vertrektermijn is vertrokken. (zie noot 17) Een 'zwaar' inreisverbod of ongewenstverklaring kan worden opgelegd aan personen die een strafbaar feit hebben gepleegd of een gevaar vormen voor de openbare orde. (zie noot 18) De nieuwe strafbaarstelling van illegaal verblijf zal vooral gevolgen hebben voor vreemdelingen die onrechtmatig verblijven, maar die geen inreisverbod of ongewenstverklaring hebben gekregen.

Gelet op hetgeen onder punten 4 tot en met 7 van deze voorlichting zal worden besproken, geldt ook voor de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf dat deze onder omstandigheden tot strafbaarheid van hulpverleners kunnen leiden. Hiervoor is relevant dat het onrechtmatig verblijf met een licht inreisverbod een overtreding is (zie noot 19) en het verblijf met een ongewenstverklaring een misdrijf. (zie noot 20) Bij een overtreding is medeplichtigheid niet strafbaar gesteld, waardoor hulp aan mensen met een licht inreisverbod in de meeste gevallen niet strafbaar zal zijn. (zie noot 21) Het is onbekend of in de praktijk hulpverleners vervolgd worden op grond van de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf.

Hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen met een winstoogmerk is bovendien zelfstandig strafbaar gesteld. (zie noot 22) Het maakt daarbij niet uit of de vreemdeling onrechtmatig verblijft met of zonder een inreisverbod of ongewenstverklaring. Verder kunnen mensen een boete krijgen als zij nachtverblijf verschaffen aan een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft en daarvan geen melding doen aan de korpschef. (zie noot 23)

Er zijn eerder pogingen gedaan om illegaal verblijf als zodanig strafbaar te stellen, ook zonder dat sprake is van een licht of zwaar inreisverbod. Zo is in 2012 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend om onrechtmatig verblijf in Nederland strafbaar te stellen. (zie noot 24) Dit wetsvoorstel toont veel gelijkenissen met het amendement Vondeling. Een belangrijk verschil is dat er in het amendement Vondeling voor is gekozen om onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen in de vorm van een misdrijf, terwijl onrechtmatig verblijf in het wetsvoorstel werd gekwalificeerd als overtreding. Dat betekent dat de vraag naar medeplichtigheid aan onrechtmatig verblijf niet speelde tijdens de behandeling van het eerdere wetsvoorstel, nu medeplichtigheid alleen bij misdrijven strafbaar is. (zie noot 25) De regering heeft het wetsvoorstel in 2014 ingetrokken omdat voortzetting van de wetsbehandeling gelet op gemaakte coalitieafspraken niet opportuun werd geacht. (zie noot

26)

4. Medeplegen en medeplichtigheid

Voor de beantwoording van de voorlichtingsvraag zijn de gangbare interpretaties van de strafrechtelijke deelnemingsvormen medeplegen en medeplichtigheid relevant. Binnen het strafrecht zijn de meeste delictsomschrijvingen gericht op één dader. Door deelnemingsvormen kunnen andere betrokkenen eveneens strafbaar zijn, ook als zij niet of niet volledig voldoen aan de omschrijving van een strafbaar feit. Om ervoor te zorgen dat zij toch kunnen worden bestraft voor hun aandeel, kent het strafrecht verschillende deelnemingsvormen. In deze voorlichting staan de deelnemingsvormen ‘medeplegen’ en ‘medeplichtigheid’ centraal.

Uit artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht blijkt dat medeplegers onder daders worden geschaard. Voor hen geldt de reguliere hoofdstraf die op het strafbare feit is gesteld. In de wet wordt - anders dan bij medeplichtigheid - geen definitie gegeven van wat onder medeplegen wordt verstaan. In 2014 heeft de Hoge Raad een belangrijk overzichtsarrest over medeplegen gewezen. (zie noot 27) Hierin heeft de Hoge Raad bepaald dat bij medeplegen sprake moet zijn geweest van een voldoende nauwe en bewuste samenwerking met een ander of anderen. (zie noot 28) Het accent ligt daarbij op de samenwerking en minder op de vraag wie welke feitelijke handelingen heeft verricht. De ‘intellectuele en/of materiële bijdrage’ van de verdachte moet daarbij van voldoende gewicht zijn. (zie noot 29)

Uit artikel 48 van het Wetboek van Strafrecht volgt dat medeplichtigheid bij een misdrijf strafbaar is. Hierin worden twee varianten onderscheiden: het opzettelijk behulpzaam zijn bij het plegen van het misdrijf (gelijktijdige medeplichtigheid) en het opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van het misdrijf (voorafgaande medeplichtigheid). Voor beide varianten van medeplichtigheid geldt een lagere hoofdstraf dan voor de daders van het misdrijf. De maximale straf op het misdrijf wordt in geval van medeplichtigheid met een derde verminderd. (zie noot 30) Medeplichtigheid aan een overtreding is niet strafbaar. (zie noot 31)

Waar medeplichtigheid eindigt en medeplegen begint, is moeilijk in algemene termen te duiden. De Hoge Raad heeft in het overzichtsarrest over medeplegen uit 2014 het verschil tussen medeplegen en medeplichtigheid als volgt omschreven: "Waar het verwijt bij medeplegen zich concentreert op het gewicht van de intellectuele en/of materiële bijdrage aan het delict van de verdachte, is het kernverwijt bij medeplichtigheid ‘het bevorderen en/of vergemakkelijken van een door een ander begaan misdrijf’". (zie noot 32) Bepaalde gedragingen die in verband worden gebracht met medeplichtigheid, kan de rechter onder omstandigheden als medeplegen aanmerken. De rechter moet dit dan goed motiveren.

Voor alle deelnemingsvormen geldt een aantal algemene voorwaarden, die in de punten 5 tot en met 7 verder worden toegelicht. Dit zijn de volgende voorwaarden:

- Het accessoriteitsvereiste: de medepleger of medeplichtige is pas strafbaar als het zogenoemde grondfeit tot stand is gebracht.
- Het opzet op de deelnemingsgedraging: de medepleger of medeplichtige is pas strafbaar als de eigen handelingen die bijdragen aan het delict opzettelijk zijn verricht.
- Het opzet op het grondfeit. De medepleger of medeplichtige is pas strafbaar als hij opzet heeft op het grondfeit waaraan hij deelneemt.

Hierna wordt in punt 5 ingegaan op het grondfeit en de vormgeving van de strafbaarstelling in het amendement. In punt 6 komen de deelnemingsvormen in relatie tot dit grondfeit aan de orde. In punt 7 wordt vervolgens aandacht besteed aan de strafuitsluitingsgronden waarop hulpverleners mogelijk een beroep zouden kunnen doen.

5. Het grondfeit: illegaal verblijf in Nederland

Deelnemingsgedragingen zoals medeplegen en medeplichtigheid zijn pas strafbaar als het grondfeit tot stand is gebracht. Daarom wordt in deze paragraaf eerst stilgestaan bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf in het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000. De toelichting bij het amendement biedt weinig aanknopingspunten voor de uitleg van de verschillende bestanddelen in de delictsomschrijving. Op sommige punten kan aansluiting worden gezocht bij de bestaande kwalitatieve strafbaarstellingen van illegaal verblijf (zie punt 3). Op andere punten blijven onduidelijkheden bestaan die de rechtspraktijk, bij het uitblijven van een handreiking door de wetgever, moet oplossen.

In het eerste lid van het via het amendement toegevoegde artikel 108a Vreemdelingenwet 2000 staat de volgende delictsomschrijving: de meerderjarige vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.

De strafbaarstelling in artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 ziet op vreemdelingen. In artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 wordt een vreemdeling gedefinieerd als "ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld". De strafbaarstelling ziet bovendien enkel op meerderjarige vreemdelingen. Minderjarigen zonder verblijfsrecht worden niet strafbaar. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is daarom een zogenoemd kwaliteitsdelict. De strafbaarheid is verbonden aan de kwaliteit, in dit geval de leeftijd en vreemdelingenstatus, van de pleger. Dit wil niet zeggen dat medeplegen of medeplichtigheid niet mogelijk is bij mensen die deze kwaliteit niet ook zelf bezitten. (zie noot 33)

Een ander onderdeel van de delictsomschrijving is dat de vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft. Dit wordt geregeld in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Zo heeft een vreemdeling onder meer rechtmatig verblijf indien hij beschikt over een verblijfsvergunning of in afwachting is van de beslissing op een aanvraag voor verblijfsvergunning. Het verblijf in Nederland is daarnaast rechtmatig wanneer de vreemdeling in afwachting is van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, en hij volgens de wet of de rechter in Nederland mag blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist. Wanneer de vreemdeling niet kan worden uitgezet omdat het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, is eveneens sprake van rechtmatig verblijf. In de overige gevallen die niet in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 worden genoemd, is sprake van onrechtmatig verblijf. (zie noot 34)

Verder moet de vreemdeling volgens de delictsomschrijving "weten of ernstige reden hebben om te vermoeden" dat hij onrechtmatig in Nederland verblijft. Met ‘weten’ wordt uitgedrukt dat de vreemdeling opzet heeft op het onrechtmatig verblijf. Met ‘ernstig reden hebben om te vermoeden’ gaat het om een vorm van schuld of ‘culpa’. Met ‘culpa’ wordt tot uitdrukking

gebracht dat de pleger aanmerkelijk onvoorzichtig heeft gehandeld en dat dat aan hem te verwijten is. In de toelichting bij het amendement wordt niet ingegaan op de vraag wanneer van opzet of van culpa sprake is. (zie noot 35)
In sommige gevallen zal het (voortduren van) het onrechtmatig verblijf niet aan de vreemdeling te wijten zijn. Bij een duurzaam uitzetbeletsel kan een vreemdeling zich inspannen om naar het land van herkomst terug te keren, maar hierin desondanks niet slagen. Dit kan zich voordoen wanneer een vreemdeling staatloos is, het land van herkomst geen identiteitspapieren aflevert of er in dat land voor de vreemdeling een risico op schending van verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM) dreigt. Een ander geval betreft de situatie van slachtoffers van mensenhandel of arbeidsuitbuiting, waarbij de mensenhandelaar de reisdocumenten in het bezit heeft. Mogelijk kan de vreemdeling in dergelijke gevallen een beroep doen op een schulduitsluitingsgrond, zoals overmacht. (zie noot 36) Dit blijkt echter niet uit de toelichting bij het amendement.

6. Medeplegen en medeplichtigheid bij illegaal verblijf

a. Is strafbaarstelling van hulpverleners beoogd?

De strafbaarstelling van illegaal verblijf en de toelichting bij het amendement bieden weinig handvatten voor de rechter om te beoordelen of hulpverleners strafbaar zijn. In de toelichting wordt genoemd dat personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar zullen zijn. (zie noot 37) De Afdeling begrijpt dat onder ‘onderduiken’ in deze context wordt verstaan dat de hulpverlener de vreemdeling onderdak biedt en actief meewerkt aan het onttrekken van de vreemdeling aan het toezicht van de autoriteiten.

Of minder vergaande vormen van hulpverlening ook binnen het bereik van de strafbaarstelling moeten vallen, blijkt niet uit de toelichting. Het is echter opvallend dat de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf gekwalificeerd wordt als misdrijf. In het wetsvoorstel over de strafbaarstelling van illegaal verblijf uit 2012 was gekozen voor de kwalificatie als overtreding. Uit de toelichting bij dat wetsvoorstel blijkt dat hiermee beoogd werd dat hulp niet strafbaar werd. (zie noot 38) Dat in het amendement ervoor gekozen is om de strafbaarstelling te kwalificeren als misdrijf, kan een aanwijzing zijn dat wordt beoogd hulp bij onrechtmatig verblijf strafbaar te stellen.

De Afdeling benadrukt dat het uiteindelijk aan de rechter is om steeds in een concrete zaak te beoordelen of een hulpverlener strafbaar is wegens medeplegen van of medeplichtigheid aan het illegaal verblijf in Nederland. Net als in elke strafzaak zal de rechter daarbij de concrete omstandigheden van het geval moeten betrekken.

b. Gedragingen

Om te spreken van medeplegen moet de hulpverlener een nauwe samenwerking met de vreemdeling zijn aangegaan om het illegaal verblijf in Nederland mogelijk te maken. De hulpverlener moet met zijn handelingen een wezenlijke bijdrage leveren aan het illegaal verblijf. Hierbij kan gedacht worden aan intensievere vormen van hulpverlening, zoals het bieden van onderdak. Het kan ook gaan om een hulpverlener die gedurende langere tijd bij de vreemdeling is betrokken, waardoor de (stilzwijgende) afspraak ontstaat dat de hulpverlener ook de volgende keer weer hulp zal verlenen. Het kan eveneens de aard van de handelingen

zijn waaruit blijkt dat de hulpverlener een substantiële bijdrage levert aan het illegaal verblijf. Dit geldt in het bijzonder voor situaties waarin de hulpverlener actief meedenkt over hoe de vreemdeling kan voorkomen dat hij moet terugkeren naar het land van herkomst of bijdraagt aan het onttrekken van een vreemdeling aan het zicht van de overheid.
De meeste gedragingen van hulpverleners zullen waarschijnlijk niet van voldoende gewicht zijn om van medeplegen te kunnen spreken. Dan zal in veel gevallen wel sprake kunnen zijn van medeplichtigheid. Daarbij is relevant in hoeverre de hulpverlener met zijn gedragingen heeft bijgedragen aan het bevorderen of het vergemakkelijken van het illegaal verblijf in Nederland. Bij de beoordeling hiervan kan betrokken worden in hoeverre de hulp effectief is geweest, dat wil zeggen op een of andere wijze het verblijf in Nederland heeft vergemakkelijkt. Dat de hulp slechts gering is geweest of dat deze hulp ook door een ander had kunnen worden verleend, doet in beginsel niets af aan de strafbaarheid. Ook van het eenmalig geven van een kop soep aan een vreemdeling kan betoogd worden dat dit het verblijf in Nederland faciliteert. Het is de vraag of de rechter in dit verband toch een soort ondergrens zal hanteren en bij zeer beperkte hulp geen medeplichtigheid bewezen verklaart.

c. Opzet op de deelnemingsgedraging

Voor strafbaarheid wegens medeplegen of medeplichtigheid geldt een zogenoemd dubbel opzet: de deelnemer moet zowel opzet hebben op de deelnemingsgedraging als op het grondfeit. Ook hiervoor geldt dat de rechter dit moet beoordelen aan de hand van de omstandigheden van het geval. In de toelichting bij het amendement wordt ook op dit punt niet ingegaan op hoe opzet of schuld (culpa) bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf moet worden beoordeeld.

Als het opzet moet zijn gericht op de deelnemingsgedraging wordt strafbaarheid uitgesloten van mensen die onbewust behulpzaam zijn bij het plegen van strafbare feiten, bijvoorbeeld omdat zij onachtzaam hebben gehandeld. Als de eigenaar van een schuur de deur niet goed op slot doet en een vreemdeling daar gaat slapen, dan kan de eigenaar van de schuur niet verweten worden dat hij deze vreemdeling heeft geholpen. Bij hulpverlening zal het waarschijnlijk niet moeilijk zijn om aan te tonen dat iemand opzet had op de gedragingen waarmee hulp werd verleend.

Voor medeplegen geldt nog in het bijzonder dat sprake moet zijn van een bewuste samenwerking. Het opzet op de deelnemingsgedraging vormt daarmee de zogenoemde subjectieve zijde van het criterium voor medeplegen zoals de Hoge Raad dat heeft ontwikkeld. Bij medeplegen kunnen daders met elkaar een afspraak maken, maar de samenwerking kan ook spontaan of stilzwijgend tot stand komen. Voor medeplegen is niet vereist dat de hulpverlener met de vreemdeling heeft besproken dat ze er samen voor gaan zorgen dat de vreemdeling in Nederland kan blijven. Een bewuste samenwerking kan blijken uit de feitelijke gedragingen van de hulpverlener en de vreemdeling.

d. Opzet op het grondfeit

Om te kunnen spreken van medeplegen of medeplichtigheid moet de deelnemer opzet hebben op het grondfeit. Bij medeplegen ligt dit eveneens besloten in het criterium van de bewuste samenwerking. Bij medeplichtigheid vloeit dit voort uit de wettekst van artikel 48 van het Wetboek van Strafrecht, waarin het opzetcriterium expliciet is opgenomen. Bij de opzet op het grondfeit kan het ook om voorwaardelijk opzet gaan: de deelnemer is zich bewust van de aanmerkelijke kans dat het een bepaald gevolg zal intreden door zijn handelen en aanvaardt deze kans.

Het gaat hier allereerst om de situatie dat de hulpverlener willens en wetens de vreemdeling heeft geholpen bij het illegaal verblijf. Voor de meeste hulpverleners is het doel van hun handelingen niet om de vreemdeling (onrechtmatig) in Nederland te laten verblijven. Hun motieven zijn gelegen in het humanitaire karakter van de hulpverlening: zij willen een ander mens helpen. De constructie van de voorwaardelijke opzet kan er niettemin toe leiden dat deze hulpverleners toch aan het vereiste opzet op het grondfeit voldoen. Een voorbeeld van zo'n situatie is een instelling die voedsel uitdeelt aan dak- en thuislozen. Bij het uitdelen van voedsel bestaat dan het risico dat de hulpverlener een bijdrage levert aan het voortduren van het illegaal verblijf. De hulpverlener aanvaardt bewust dat risico door het voedsel uit te delen. In een dergelijk geval is voldaan aan de eisen voor het voorwaardelijk opzet.

Sommige hulpverleners zullen stellen dat zij niet wisten dat zij hulp verleenden aan iemand die illegaal in Nederland verblijft. Bijzonder voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf in het amendement is echter dat het een culpoos bestanddeel bevat. In de delictsomschrijving staat dat de vreemdeling wist of ernstige reden had om te vermoeden dat het verblijf in Nederland onrechtmatig was. Voor medeplegen en medeplichtigheid betekent dit dat het volstaat dat de hulpverlener een ernstig vermoeden had dat het verblijf van de vreemdeling onrechtmatig was. Dit roept wel de vraag op bij welke aanwijzingen het ernstige vermoeden bij de hulpverlener had moeten ontstaan dat degene aan wie hij hulp verleent onrechtmatig in Nederland verblijft.

Wanneer er aanwijzingen zijn dat een vreemdeling onrechtmatig in Nederland is, rijst bovendien de vraag of de hulpverlener ook verplicht is te onderzoeken of dat vermoeden juist is om strafrechtelijke aansprakelijkheid te voorkomen. De Afdeling merkt op dat het grote gevolgen kan hebben als voor hulpverleners een onderzoeksplicht gaat gelden. De hulpverlening kan bijvoorbeeld minder toegankelijk worden als hulpzoekenden zich moeten legitimeren. Als de hulpverlener onderzoek moet doen als er bepaalde aanwijzingen zijn voor onrechtmatig verblijf, dan roept dit de vraag op welke aanwijzingen hierbij mogen worden betrokken. Als mensen zich vanwege hun etniciteit, nationaliteit of huidskleur moeten legitimeren om hulp te krijgen, is dit een vorm van discriminatie.

e. Tussenconclusie

In het licht van het voorgaande is het een reële mogelijkheid dat het verlenen van hulp aan iemand die illegaal verblijft in Nederland onder omstandigheden als een vorm van medeplegen of medeplichtigheid kan worden gezien als de hulpverlener wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat iemand geen verblijfsrecht had. De meeste vormen van hulpverlening, zoals het uitdelen van voedsel of het verlenen van medische hulp, zullen onder medeplichtigheid kunnen worden geschaard. Hiermee is iemand immers behulpzaam bij het voortduren van het onrechtmatig verblijf. Wanneer de hulpverlener intensiever bij de vreemdeling betrokken is, gedurende een langere tijd hulp verleent of wezenlijk bijdraagt aan het onttrekken van een vreemdeling aan het zicht van de overheid, kan gesteld worden dat de hulpverlener een substantiële bijdrage levert aan het strafbare feit. Er kan dan voldaan zijn aan criterium van de bewuste en nauwe samenwerking dat voor medeplegen geldt. Bij gedragingen die normaal gesproken meer bij medeplichtigheid dan bij medeplegen passen, moet de rechter goed motiveren waarom hij medeplegen bewezen verklaart.

7. Strafuitsluitingsgronden

Dat gedragingen binnen het bereik van een strafbepaling vallen, betekent niet dat ze in

sommige gevallen toch niet gerechtvaardigd zijn. In bijzondere omstandigheden kan de verdachte alsnog worden vrijgesproken of worden ontslagen van de rechtsvervolging. Dit geldt bijvoorbeeld voor acute of ernstige noodsituaties, waarbij directe veiligheid of gezondheid van de vreemdeling in het geding is. De hulpverlener kan zich in dat geval beroepen op overmacht. (zie noot 39) In andere situaties is het echter niet evident dat de hulpverlener een beroep kan doen op een strafuitsluitingsgrond. In het vervolg van deze paragraaf zal de Afdeling dit aan de hand van een drietal voorbeelden illustreren. De toelichting bij het amendement geeft geen duidelijkheid over de vraag hoe de strafbaarstelling van illegaal verblijf in dergelijke gevallen moet worden uitgelegd.

a. De vreemdeling kan een beroep doen op een strafuitsluitingsgrond

In punt 5 is besproken dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in bepaalde omstandigheden mogelijk een geslaagd beroep kunnen doen op een strafuitsluitingsgrond. In het strafrecht is een dergelijk beroep echter in beginsel persoonsgebonden. Bij de medepleger of medeplichtige moet opnieuw worden beoordeeld of ook hem een beroep op een strafuitsluitingsgrond toekomt. Dit is bijvoorbeeld relevant in de situatie bij hulp aan een illegaal in Nederland verblijvend slachtoffer van mensenhandel. Als de hulpverlener in die context een slaapplek aanbiedt zodat het slachtoffer niet bij de mensenhandelaar hoeft te blijven, kan dit worden aangemerkt als een vorm van hulp bij illegaal verblijf. Wanneer het slachtoffer echter niet wordt vervolgd of bestraft omdat sprake is van een strafuitsluitingsgrond, roept dit de vraag of de hulpverlener vervolgd kan worden.

b. Medisch handelen

Een andere situatie betreft medisch professionals die medische zorg verlenen aan mensen die illegaal in Nederland verblijven. (zie noot 40) Op grond van artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 kunnen vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben aanspraak maken op medische noodzakelijke zorg. Dit recht wordt illusoir als medisch professionals strafbaar zijn als zij deze hulp daadwerkelijk verlenen. (zie noot 41) In acute noodsituaties kunnen artsen een beroep doen op de strafuitsluitingsgrond overmacht. (zie noot 42) Buiten deze situaties is het echter niet evident dat artsen een beroep toekomt op een strafuitsluitingsgrond. Zo’n strafuitsluitingsgrond geldt voor personen die handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift, maar het is de vraag of daarvan hier sprake is omdat de wet geen harde verplichtingen oplegt en artsen patiënten in bepaalde gevallen mogen weigeren. (zie noot 43)

c. Hulpverlening binnen religieuze verbanden

De afgelopen jaren hebben gelovigen en religieuze instellingen in het kader van hun geloofsovertuigingen onderdak geboden aan gezinnen zonder geldig verblijfsrecht. Bij vergaande vormen van hulp, zoals het verlenen van kerkasiel, kan gesteld worden dat sprake is van ‘een bewuste en nauwe samenwerking’ met de vreemdeling en dat voldaan is aan de vereisten van medeplegen. Bij minder vergaande vormen van hulp die worden georganiseerd binnen religieuze verbanden, kan sprake zijn van medeplichtigheid.

Wanneer een gelovige deze vormen van hulpverlening beschouwt als onderdeel van zijn geloofsuitoefening, kunnen deze handelingen binnen het bereik van de vrijheid van godsdienst vallen. Deze vrijheid, zoals neergelegd in artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het EVRM, is niet absoluut, maar kan worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Anders dan bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting kan de

godsdienstvrijheid niet beperkt worden op grond van de bescherming van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, of het voorkomen van strafbare feiten. Als met de strafbaarstelling van illegaal verblijf een inbreuk wordt gemaakt op de godsdienstvrijheid, roept het de vraag op hoe deze inbreuk gerechtvaardigd wordt.

8. Conclusie

Op 11 juli 2025 heeft de minister van Asiel en Migratie de Afdeling advisering verzocht om een voorlichting over het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000. In de brief wordt de volgende vraag gesteld:

"De vraag die ik aan u wil stellen is of een aanmerkelijke kans bestaat dat naast de specifieke gedraging als bedoeld in het amendement ook individuele gedragingen van derden uit menselijkheid of humanitaire hulp kunnen worden aangemerkt als medeplegen of medeplichtigheid en daardoor strafbaar kunnen zijn. In aanvulling daarop zou ik u willen vragen daarbij te betrekken welke criteria of gezichtspunten relevant kunnen zijn als het gaat om strafbaarheid wegens medeplegen en medeplichtigheid aan dit strafbare feit."

Het is in algemene zin moeilijk te zeggen wanneer precies sprake is van medeplegen of medeplichtigheid. Dit hangt namelijk af van de omstandigheden van het geval. De rechter moet dit in een concrete zaak beoordelen. De Afdeling acht het echter een reële mogelijkheid dat het verlenen van hulp aan iemand die illegaal verblijft in Nederland onder omstandigheden als een vorm van medeplegen of medeplichtigheid kan worden gezien als de hulpverlener wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat iemand geen verblijfsrecht had. Door het verlenen van hulp wordt immers gefaciliteerd dat iemands onrechtmatige verblijf kan voortduren, waardoor sprake kan zijn van medeplichtigheid.

Wanneer de hulpverlener intensiever bij de vreemdeling betrokken is, gedurende een langere tijd hulp verleent of bijdraagt aan het onttrekken van een vreemdeling aan het zicht van de overheid, kan zelfs sprake zijn medeplegen. Een beroep op een strafuitsluitingsgrond zal een hulpverlener behoudens enkele bijzondere gevallen niet toekomen, ook al handelt iemand uit medemenselijkheid. Het is aannemelijk dat hulpverleners wegens medeplegen van of medeplichtigheid aan het illegaal verblijf van een vreemdeling strafbaar zullen zijn.

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit gevolg te vermijden. Een eerste mogelijkheid is om de strafbaarstelling van illegaal verblijf in haar geheel uit het voorstel te schrappen. Als het de bedoeling van de wetgever is om illegaal verblijf strafbaar te stellen, maar niet dat hulpverleners strafbaar zijn, dan moet de strafbaarstelling worden aangepast. Hiervoor zijn twee mogelijkheden, die ook tezamen kunnen worden toegepast. Zo kan van de strafbaarstelling een overtreding in plaats van een misdrijf worden gemaakt. Medeplichtigheid aan overtredingen is immers niet strafbaar. (zie noot 44) Een groot deel van de hulpverleners zal dan gevrijwaard blijven van strafrechtelijke vervolging. Medeplegen blijft in dat geval wel strafbaar. Een andere mogelijkheid is de introductie van een strafuitsluitingsgrond bij deze strafbepaling. Hierin zou óf bepaald kunnen worden dat medeplichtigheid niet strafbaar is óf dat hulpverlening om humanitaire redenen niet strafbaar is. In dat laatste geval kan een hulpverlener die zich schuldig maakt aan medeplegen eveneens een beroep doen op de strafuitsluitingsgrond.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 2 en 3.

(2) Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44.
(3) Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44.
(4) Verslag van de vergadering van de Tweede Kamer op 1 juli 2025, nr. 101, p. 228 en 258 (ongecorrigeerd stenogram).
(5) Brief van de minister van Asiel en Migratie van 3 juli 2024, kenmerk 2025Z14099, Handelingen II 2024/25, 2652.
(6) Brief van de minister van Asiel en Migratie van 3 juli 2024, kenmerk 2025Z14234, Handelingen II 2024/25, 2644.
(7) Zie artikel 197a tot en met 197d van het Wetboek van Strafrecht (Sr).
(8) Artikel 273f Sr.
(9) Zie de artikelen 1 en 10 van de Grondwet, 3, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 4, 7 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Grondrechtenhandvest).
(10) VNG, brief aan de Eerste Kamer en minister van Asiel en Migratie, 'VNG over asiel- en huisvestingswetten', te vinden op www.vng.nl; nieuwbericht 'Eerste reactie politie op instemming Tweede Kamer met ANMW, 5 juli 2025, te vinden op www.politie.nl; brief van de KNMG aan de Eerste Kamer, Strafbaarstelling hulp aan mensen zonder verblijfsvergunning - gevolgen voor medische zorgverlening, 9 juli 2025, te vinden op www.knmg.nl; Vluchtelingenwerk Nederland, 'Mensen zonder verblijfsvergunning strafbaar stellen is menselijkheid strafbaar stellen', 3 juli 2025, te vinden op www.vluchtelingenwerk.nl; Raad van Kerken in Nederland, 'Stem tegen een verbod op medemenselijkheid', 2 juli 2025, te vinden op www.raadvankerken.nl; Brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid aan de minister van Asiel en Migratie, 16 juli 2025, over "Strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf en hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen".
(11) Zie artikel 16 van de Grondwet en Artikel 1 Sr.
(12) Zie artikel 16 van de Grondwet, artikel 7 EVRM en artikel 49 EU-Grondrechtenhandvest.
(13) Zie Brief van de minister van Asiel en Migratie van 3 juli 2025, kenmerk 2025Z14099, Handelingen II 2024/25, 2652.
(14) Zie artikel 81 e.v. en 73, eerste lid, van de Grondwet. Dit wordt verder uitgewerkt in onder meer de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Beleidskompas.
(15) Zie het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over de Asielnoodmaatregelenwet (W03.24.00364/II), Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 4, onder punt 4.
(16) Zie ook Brief van de vice-president van de Raad van State van 24 april 2025 aan de voorzitter van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal met het onderwerp Briefadvies amendementen en wetgevingskwaliteit.
(17) Artikel 66a, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).
(18) Artikel 67, eerste lid, Vw 2000.
(19) Artikel 108, zesde lid, Vw 2000.
(20) Artikel 197 Sr.
(21) Artikel 52 Sr.
(22) Artikel 197a, tweede lid, Sr. Deze strafbaarstelling vloeit voort uit Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.
(23) Artikel 4.40 Vreemdelingenbesluit 2000.
(24) Kamerstukken II 2013/14, 33512, nr. 2. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 6 januari 2012, (W04.11.0439/I), Kamerstukken II 2012/13, 33512, nr. 4.
(25) Artikel 52 Sr.
(26) Kamerstukken II 2013/14, 33512, nr. 13.

(27) HR 2 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3474.
(28) Onder verwijzing naar HR 24 mei 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6581, NJ 2011/481.
(29) HR 2 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3474, r.o. 3.2.1-3.2.3.
(30) Artikel 49 Sr.
(31) Artikel 52 Sr.
(32) HR 2 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3474, onder verwijzing naar HR 22 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO2629, NJ 2011/341
(33) Lindenberg/Wolswijk, Het materiële strafrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 322-323 (onder verwijzing naar HR 21 juni 1926, NJ 1926, 955 (Magazijnbediende-arrest)).
(34) De vreemdeling is echter niet strafbaar zolang de vertrektermijn nog niet is afgelopen, zo blijkt uit het tweede lid van artikel 108a Vw 2000.
(35) Deze schuldvarianten komen ook voor bij de bestaande strafbaarstellingen van illegaal verblijf wanneer sprake is van een inreisverbod of een ongewenstverklaring. Van opzet is dan sprake als een inreisverbod of ongewenstverklaring aan de vreemdeling is medegedeeld. Bij de culpose variant is het voldoende dat de vreemdeling op enigerlei wijze bekend is geraakt met het voornemen om een dergelijk besluit te nemen. Zie Tekst & Commentaar Strafrecht bij artikel 197, punt 9 Schuldverband: opzet en culpa. Zie ook K. Lindenberg, Hoe gewichtig is onvoorzichtig?, Delikt en Delinkwent 2025/19.
(36) Artikel 40 Sr. Voor slachtoffers van mensenhandel wordt het beginsel van niet-bestraffing toegepast, zie o.a. Aanwijzing mensenhandel (2022A002), paragraaf 3.2. Bij de stemming over de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel is een amendement aangenomen waarmee dit beginsel in het Wetboek van Strafrecht wordt verankerd (Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 14).
(37) Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44.
(38) Kamerstukken II 2013/14, 33512, nr. 3, p. 3 en 8.
(39) Artikel 40 Sr.
(40) Zie brief van de KNMG aan de Eerste Kamer, Strafbaarstelling hulp aan mensen zonder verblijfsvergunning - gevolgen voor medische zorgverlening, 9 juli 2025, te vinden op www.knmg.nl.
(41) Vergelijkbare vragen kunnen ook spelen bij andere professionals die met vreemdelingen werken, bijvoorbeeld docenten, maatschappelijk werkers of advocaten.
(42) Artikel 40 Sr.
(43) Zie de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en de Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst.
(44) Artikel 52 Sr.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DERDE SECTIE

BESLISSING

Aanvraag nr. 17931/16
Gadaa Ibrahim HUNDE
tegen Nederland

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Derde Afdeling), zitting op 5 juli 2016 als Kamer bestaande uit:

Luis López Guerra, *voorzitter,*
Helena Jäderblom,
Johannes Silvis,
Branko Lubarda,
Vader Pastor Vilanova,
Alena Poláÿková,
Georgios A. Serghides, *rechters,*

en Stephen Phillips, *sectieregistrator,*

Gelet op de bovenstaande aanvraag, ingediend op 23 maart 2016,

Gelet op het besluit om voorrang te verlenen aan de bovengenoemde aanvraag krachtens artikel 41 van het Reglement van Orde,

Na beraadslaging besluit hij als volgt:

DE FEITEN

1. Verzoeker, de heer Gadaa Ibrahim Hunde, is een Ethiopische staatsburger, geboren in 1992 en woonachtig in Amsterdam. Hij werd voor de rechtbank vertegenwoordigd door mr. P. Fischer, advocaat te Haarlem. De feiten van de zaak, zoals door verzoeker aangevoerd en blijkend uit openbare stukken, kunnen als volgt worden samengevat.

A. Achtergrond van de zaak

2. In december 2012 is een groep van ongeveer 200 illegale migranten in Nederland terechtgekomen die – als afgewezen asielzoekers – geen recht meer hadden op een verblijfsvergunning.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

De St. Jozefkerk in Amsterdam, die door de overheid werd gesponsord voor zorg en huisvesting voor asielzoekers, kraakte de St. Jozefkerk. Deze illegale migranten vormden een actiegroep genaamd *"Wij Zijn Hier"* om aandacht te vragen voor en verlichting te brengen in hun situatie. Tijdens hun verblijf daar werd de St. Jozefkerk in de volksmond de Vluchtkerk genoemd . Het lijkt erop dat de groep op 31 maart 2013 uit de Vluchtkerk werd gezet.

3. Op 4 april 2013 bood de gemeente Amsterdam tijdelijk onderdak aan de oorspronkelijke leden van de groep "Wij Zijn Hier" die sinds december 2012 in de Toevluchtskerk verbleven. 159 personen werden daardoor tijdelijk gehuisvest in een voormalig detentiecentrum aan de Havenstraat in Amsterdam – dat later bekend werd als de Vluchthaven – tot 31 mei 2014. De overige personen uit de Toevluchtskerk die daaruit waren gezet en geen onderdak in de Vluchthaven hadden gekregen, kraakten een overdekte parkeergarage, die bekend werd als de Vluchtgarage .

4. Een aantal bewoners van de Refuge Garage heeft een bestuursrechtelijke procedure aangespannen tegen de gemeente Amsterdam, waarbij zij vorderen dat hun onderdak, voedsel en kleding wordt verstrekt. In één van die procedures, aangespannen door drie bewoners van de Refuge Garage, onder wie verzoekster niet, is op 17 december 2014 een *voorlopige voorziening* verleend, hangende de verdere beroepsprocedure bij de Centrale Raad *van Beroep.* Op verzoek van de drie verzoekers heeft de voorzieningenrechter *van* de Centrale Raad van Beroep de gemeente Amsterdam veroordeeld om aan verzoekers onderdak, een douche, ontbijt en avondeten te verstrekken. Bij die beslissing is rekening gehouden met het feit dat het College *voor de Rechten van de Mens* mensonterende leefomstandigheden in de Refuge Garage heeft vastgesteld. Daarnaast is rekening gehouden met twee uitspraken van het Europees Comité voor Sociale Rechten (hierna: het “ECSR”) van 1 juli 2014, waarin werd vastgesteld dat Nederland de artikelen 13 § 4 en 31 van het Europees Sociaal Handvest (hierna: het “Handvest”) had overtreden door volwassen illegale migranten geen adequate toegang te bieden tot noodhulp, dat wil zeggen voedsel, kleding en onderdak (zie paragraaf 37 hieronder).

5. Als reactie op deze voorlopige maatregel heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – in overleg met de Staatssecretaris *van Veiligheid en Justitie* – een regeling opgezet om irreguliere migranten basisvoorzieningen te bieden, de zogenaamde Bed-Bad *-Broodregeling.* Deze regeling hield in dat de centrumgemeenten1 basisvoorzieningen zouden bieden aan irreguliere migranten.

---

1. In het Nederlandse bestuursstelsel vervult een centrumgemeente een specifieke functie voor de omliggende gemeenten in het kader van een intergemeentelijke samenwerking krachtens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen .

inclusief nachtopvang met douchegelegenheid, ontbijt en diner, met ingang van 17 december 2014. Vanaf het begin werd aangekondigd dat deze regeling tijdelijk zou zijn, in afwachting van de goedkeuring van een resolutie door het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de twee besluiten van het ECSR, overeenkomstig artikel 9 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest betreffende een systeem van collectieve klachten.

Hoewel deze resoluties op 15 april 2015 door het Comité van Ministers zijn aangenomen (zie paragraaf 38 hieronder), is de regeling verlengd en is deze momenteel nog steeds van kracht.

B. Bijzondere omstandigheden van het geval

6. Verzoeker vluchtte in september 2011 vanuit Ethiopië naar Nederland. Zijn asielaanvraag werd ongegrond verklaard. Afgezien van het feit dat verzoeker, om redenen die hem toerekenbaar waren, niet over identiteits- of reisdocumenten beschikte, werd vastgesteld dat hij inconsistente, tegenstrijdige, vage en summiere verklaringen had afgelegd aan de immigratieautoriteiten. In juli 2013 werd hij vrijgelaten uit vreemdelingendetentie *omdat ,* volgens verzoeker, die geen nadere details heeft verstrekt, een effectieve uitzetting naar zijn land van herkomst niet mogelijk bleek. Als afgewezen asielzoeker die het land niet binnen de termijn van vier weken voor vrijwillige terugkeer had verlaten, had verzoeker geen recht meer op door de staat gesponsorde huisvesting en zorg in een van de opvangcentra voor asielzoekers.

7. In december 2013 heeft verzoeker, nadat hij zich bij de groep "Wij Zijn Hier" had aangesloten, samen met ongeveer 100 andere illegale migranten onderdak gezocht in de Refuge Garage in Amsterdam. Het lijkt erop dat hij tot maart 2015 in de Refuge Garage heeft gewoond. In de tussentijd heeft verzoeker de procedures aangespannen zoals beschreven in de punten 9-19 en 20-24 hieronder.

8. Op 11 februari 2015 diende de verzoeker een nieuwe asielaanvraag in, die op 30 maart 2015 werd ingewilligd. Aan hem werd een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel verleend, geldig van 30 maart 2015 tot en met 30 maart 2020, op grond van artikel 29 lid 1 onder a van de Vreemdelingenwet 2000 .

1. Procedure aangespannen tegen de gemeente

9. Op 30 december 2013 verzocht verzoeker de gemeente Amsterdam om hem door de overheid gesponsorde zorg- en opvangvoorzieningen toe te kennen, vergelijkbaar met de voorzieningen die het *Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (hierna:* “COA”) aan asielzoekers biedt. Hij voerde *daarbij onder meer* aan dat hij zich in een noodsituatie bevond gezien de erbarmelijke leefomstandigheden in de Refuge Garage. Hij voerde verder aan dat hij een aanvraag had ingediend voor opvang in de Refuge Haven, maar dat hij, in tegenstelling tot andere irreguliere migranten uit de Refuge

In een soortgelijke situatie werd hij niet toegelaten tot de Refuge Haven.

10. De verzoeker stelde dat de leefomstandigheden in de Refuge Garage slecht waren. Er waren meer dan 150 personen gehuisvest en de garage was overbevolkt. Er waren slechts een beperkt aantal toiletten beschikbaar en er waren geen wasgelegenheden. Elektriciteit was niet altijd beschikbaar. De illegale migranten die in de garage verbleven, waren voor voedsel afhankelijk van vrijwilligers en de sfeer tussen hen was gespannen, wat regelmatig leidde tot confrontaties, soms zelfs gewelddadig. De verzoeker zelf was ooit bedreigd en mishandeld door een medebewoner in de garage. Hij had een lichte steekwond opgelopen. Hij had daarvan aangifte gedaan bij de politie.

11. Op 31 maart 2014 hebben burgemeester en wethouders *(college van Burgemeester en Wethouders* van de gemeente Amsterdam, die het verzoek van verzoeker behandelde als een verzoek om toegang tot *maatschappelijke opvang* op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning , wees dit verzoek af omdat verzoeker noch de Nederlandse nationaliteit had, noch over een verblijfsvergunning beschikte zoals vereist door de genoemde wet. Een uitzondering op deze regel zou van toepassing kunnen zijn wanneer het recht op eerbiediging van de fysieke of psychische integriteit voortvloeiend uit artikel 8 van het Verdrag in het geding is, met name indien de betrokkene minderjarig of kwetsbaar was vanwege een medische noodsituatie. Aangezien verzoeker echter geen medische informatie had verstrekt – hoewel hij beweerde medische zorg nodig te hebben – werd hij geacht niet tot de categorie kwetsbare personen te behoren.

12. Met betrekking tot het feit dat verzoeker de toegang tot de Toevluchtsoord was ontzegd, stelden burgemeester en wethouders vast dat op die locatie huisvesting was aangeboden aan de oorspronkelijke leden van de groep "Wij Zijn Hier", die gedurende een onafgebroken periode in de Toevluchtsoordkerk verbleven en bereid waren mee te werken met de gemeente en andere instanties bij de organisatie van hun terugkeer naar het land van herkomst. Verzoeker voldeed niet aan deze vereisten.

13. Burgemeester en Wethouders wezen er voorts op dat verzoeker de Dienst Terugkeer en Vertrek *van* het *Ministerie* van Veiligheid en Justitie kan verzoeken hem een maatregel op te leggen in de zin van artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 om toegang te verkrijgen tot opvangfaciliteiten op een locatie waar zijn vrijheid zou worden beperkt *(vrijheidsbeperkende locatie).* In dergelijke locaties staat het vertrek van betrokkene uit Nederland centraal, hetgeen betekent dat opvang wordt verleend onder de voorwaarde dat betrokkene meewerkt aan de organisatie van zijn vertrek naar het land van herkomst.

14. De aanvrager heeft tegen het besluit van 31 maart 2014 *bezwaar* gemaakt , dat op 11 juli 2014 door burgemeester en wethouders is afgewezen, conform een door de bezwaarschriftencommissie opgesteld advies.

Bezwarencommissie op 9 juli 2014 en op dezelfde *gronden* als die waarop het oorspronkelijke besluit was gebaseerd. Verzoeker heeft hoger beroep ingesteld *bij* de rechtbank Amsterdam .

15. Op 8 mei 2015 heeft de rechtbank Amsterdam het beroep van verzoekster gegrond verklaard en de beslissing van het college van burgemeester en wethouders van 11 juli 2014 vernietigd. De rechtbank heeft vervolgens zelf geoordeeld dat de beslissingen van het ECSR van 1 juli 2014, waarin het ECSR schendingen van de artikelen 13 en 31 van het Handvest had vastgesteld, niet over het hoofd konden worden gezien, ondanks het feit dat deze niet bindend waren voor de staten die partij zijn bij het Handvest. De rechtbank heeft dan ook geoordeeld dat het weigeren van onderdak, voedsel en kleding aan illegale migranten inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid, op een wijze die het genot van een privéleven in de zin van artikel 8 van het Verdrag belemme Het concludeerde dat de Staat een positieve verplichting had om verzoeker onderdak, voedsel en kleding te verstrekken en dat deze voorziening niet afhankelijk mocht worden gesteld van verzoekers medewerking aan de organisatie van zijn vertrek uit Nederland. Er werd echter opgemerkt dat de gemeente Amsterdam, gelijktijdig met andere gemeenten in grote Nederlandse steden, de Bed-, Bad- en Broodregeling had ingesteld (zie punt 5 hierboven), die vanaf 17 december 2014 basisaccommodatie bood aan illegale migranten, inclusief nachtopvang met douchefaciliteiten, ontbijt en diner. Voor zover verzoeker had aangevoerd dat de Bed-, Bad- en Broodregeling onvoldoende was, had hij dit argument niet met enig *voorlopig* bewijsmateriaal onderbouwd.

16. Bovendien had verzoeker op 30 maart 2015 een verblijfsvergunning verkregen, waardoor hij reeds recht had op door de overheid gesponsorde sociale uitkeringen. Verzoekers argument dat zijn recht op noodbijstand desalniettemin met terugwerkende kracht moest worden erkend en dat hem leefgeld *als* compensatie moest worden toegekend, werd afgewezen. De rechtbank van eerste aanleg oordeelde dat, hoewel een dergelijk recht op noodbijstand met terugwerkende kracht, dat wil zeggen vanaf 29 november 2013, moest worden erkend, er geen wettelijke basis was om te concluderen dat dit recht een recht op leefgeld omvatte. Verzoeker kon in een afzonderlijke procedure schadevergoeding vorderen.

17. Zowel de verzoeker als het college van burgemeester en wethouders hebben *hoger beroep* ingesteld bij de Centrale Beroepscommissie.

18. Op 26 november 2015 heeft de Centrale Raad van Beroep het beroep van verzoeker afgewezen, maar het beroep van het college van burgemeester en wethouders gegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank vernietigd. De Centrale Raad van Beroep oordeelde dat de afwijzing door het college van burgemeester en wethouders van verzoeker's verzoek om opvang op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning gerechtvaardigd was, aangezien verzoeker de mogelijkheid had om opvang te krijgen in een centrum waar zijn vrijheid zou worden beperkt. In tegenstelling tot de rechtbank was zij het met het college van burgemeester en wethouders eens.

Wethouders stellen dat illegale migranten de toegang tot een dergelijk centrum kan worden ontzegd indien zij weigeren mee te werken aan de organisatie van hun terugkeer naar hun land van herkomst, tenzij er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Dergelijke uitzonderlijke omstandigheden kunnen bestaan wanneer de betrokkene heeft aangetoond dat hij of zij de gevolgen van zijn of haar handelen of nalaten niet kon voorzien vanwege zijn of haar psychiatrische toestand. Het is echter aan de illegale migrant om aan te voeren dat dergelijke uitzonderlijke omstandigheden van toepassing zijn.

19. Tegen deze beslissing was geen verder beroep mogelijk.

2. Procedure aangespannen tegen de plaatsvervangende minister van Veiligheid en Gerechtigheid

20. Intussen had verzoeker op 24 maart 2014 ook de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verzocht om hem, in samenwerking met de gemeente Amsterdam of zelfstandig, door de overheid gesponsorde zorg en huisvesting te verlenen, met name om hem onderdak te bieden alsmede (vergoedingen voor) voeding en kleding.

21. Op 25 maart 2014 heeft de staatssecretaris het verzoek van verzoeker afgewezen, omdat hij van mening was dat hij een verzoek kon indienen voor toelating tot een centrum van de Dienst Terugkeer en Vertrek, waar zijn vrijheid zou worden beperkt en hij zou moeten meewerken aan de organisatie van zijn vertrek uit Nederland. Verzoeker werd eraan herinnerd dat hij reeds wettelijk verplicht was Nederland te verlaten op grond van artikel 61, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000, aangezien zijn asielaanvraag was afgewezen.

22. De verzoeker heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Het bezwaar is op 16 juni 2014 door de onderminister afgewezen.

23. Het door verzoekster ingestelde beroep is op 8 september 2015 door de rechtbank Den Haag niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank oordeelde dat verzoekster geen belang meer had bij het opkomen tegen het bestreden besluit, gelet op de voorlopige voorziening die de Centrale Raad van Beroep op 17 december 2014 had gewezen, op grond waarvan de gemeente Amsterdam was veroordeeld tot het verstrekken van nachtopvang, ontbijt en avondeten aan illegale migranten (zie punt 5 hierboven).

24. Hoewel dit mogelijk was, heeft de verzoeker geen hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State *tegen* de beslissing van de rechtbank.

C. Relevant nationaal recht

25. De toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen worden geregeld door de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 5 § 1 van genoemde wet luidt als volgt:

"Een vreemdeling aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, dient Nederland onmiddellijk te verlaten, met inachtneming van de aanwijzingen die hem daartoe door een grensbewakingsfunctionaris zijn gegeven."

26. Artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000 luidt als volgt:

"1. Een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op verstrekkingen, voorzieningen en socialezekerheidsuitkeringen die bij besluit van een bestuursorgaan zijn verleend. De vorige volzin is van *overeenkomstige* toepassing op bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen vrijstellingen of vergunningen.

2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op onderwijs, het verlenen van medisch noodzakelijke zorg, het voorkomen van situaties waardoor de volksgezondheid in gevaar zou komen of het verlenen van rechtsbijstand aan de vreemdeling.

3. Het verlenen van een recht op verblijf geeft geen recht op rechtmatig verblijf."

27. Artikel 45 van de genoemde wet bepaalt het volgende over de rechtsgevolgen van een afwijzing van een aanvraag om een verblijfsvergunning in Nederland:

"1. De gevolgen van een besluit waarbij een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd [...] of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd [...] wordt afgewezen, zijn van rechtswege dat:

(a) de vreemdeling niet langer rechtmatig verblijft [...];

b) de vreemdeling dient binnen de in artikel 62 gestelde termijn uit eigen beweging Nederland te verlaten, bij gebreke waarvan de vreemdeling kan worden uitgezet;

(c) de voordelen in natura, voorzien bij of krachtens de Wet op de Centrale
Agentschap opvang asielzoekers of een andere wettelijke bepaling die dergelijke verstrekkingen regelt, eindigt op de bij of krachtens die wet of die wettelijke bepaling bepaalde wijze en binnen de daarvoor gestelde termijn;

d) de ambtenaren van het toezicht op vreemdelingen zijn bevoegd om na het verstrijken van de termijn waarbinnen de vreemdeling uit eigen beweging Nederland dient te verlaten, iedere plaats, daaronder begrepen een woning, zonder toestemming van de bewoner te betreden ten einde de vreemdeling uit te zetten;

e) de ambtenaren die toezicht houden op vreemdelingen zijn bevoegd om na het verstrijken van de in sub c bedoelde termijn ontruiming van onroerend goed te gelasten, teneinde een einde te maken aan de huisvesting of het verblijf in de woonruimte die als voordeel in natura als bedoeld in sub c zijn verstrekt.

2. Het eerste lid is van *overeenkomstige* toepassing indien:

...

(b) Een verblijfsvergunning is ingetrokken of niet verlengd.

3. De gevolgen, bedoeld in het eerste lid, treden niet in werking zolang de
Een door de vreemdeling ingediend verzoek om herziening schorst de werking van het besluit.

4. De Minister kan bepalen dat, in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, de verstrekkingen die bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers of een ander wettelijk voorschrift zijn voorzien,

> Regelt dat dergelijke verstrekkingen niet worden beëindigd voor bepaalde categorieën vreemdelingen. De beschikking wordt uiterlijk één jaar na de bekendmaking ervan ingetrokken.
>
> 5. Een vreemdeling op wie een bevel als bedoeld in lid 4 van toepassing is, wordt geacht rechtmatig te verblijven als bedoeld in artikel 8 (j).”

28. Op grond van de *Wet Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers* en de daarmee samenhangende regelgeving, waaronder de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen , is het Centraal Orgaan – een zelfstandig bestuursorgaan – verantwoordelijk voor het ter beschikking stellen van opvangvoorzieningen die bestaan uit huisvesting, basisvoorzieningen en gezondheidszorg aan asielzoekers.

29. Indien aan een asielzoeker geen verblijfsvergunning wordt verleend, behoudt hij of zij gedurende een respijtperiode van vier weken na de datum van de definitieve beslissing op zijn/haar verzoek recht op de opvangvoorzieningen voor asielzoekers. De afgewezen asielzoeker krijgt deze respijtperiode om Nederland vrijwillig te verlaten – zo nodig met bijstand van de Internationale Organisatie voor Migratie – aangezien hij/zij niet langer rechtmatig in Nederland verblijft en wettelijk verplicht is om te vertrekken. Na het verstrijken van deze periode wordt de toegang tot de opvangvoorzieningen automatisch beëindigd zonder dat een specifieke beslissing is genomen. Niettemin kan een vreemdeling in een dergelijke situatie bij de Centrale Autoriteit een verzoek indienen voor voortgezette opvang. Indien zeer uitzonderlijke omstandigheden dit vereisen, kan de Centrale Autoriteit een beslissing daartoe nemen. Tegen een afwijzende beslissing kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zowel bij de rechtbank als bij de Afdeling bestuursrechtspraak kan in afwachting van de uitkomst van de beroepsprocedure een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend.

30. Afgewezen asielzoekers en andere migranten in een onregelmatige situatie hebben recht op medische zorg in geval van medische nood (evenals op rechtsbijstand en onderwijs voor minderjarigen). Afgewezen aanvragers van een verblijfsvergunning met zodanig ernstige lichamelijke en/of psychische problemen dat zij niet kunnen reizen, kunnen bovendien uitstel van vertrek uit Nederland aanvragen op grond van artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000. De uitzetting wordt dan opgeschort voor de duur van de ernstige medische aandoening en de betrokken migrant krijgt recht op huisvesting.

31. Aan een migrant die wettelijk verplicht is Nederland te verlaten omdat zijn rechtmatig verblijf of recht op door de overheid gesponsorde zorg en huisvesting is beëindigd, kan huisvesting worden aangeboden in een centrum waar zijn vrijheid is beperkt. Deze huisvesting is gebaseerd op een zogenaamde vrijheidsbeperkende maatregel *in* de zin van artikel 56 van de Vreemdelingenwet, welke maatregel inhoudt dat de betrokkene zich vrijelijk in en uit het centrum kan begeven, maar het is hem verboden de gemeentegrenzen waar het centrum zich bevindt te overschrijden.

Deze huisvesting wordt aangeboden voor twaalf weken en is vooral gericht op het vertrek van de migrant uit Nederland naar het land van herkomst met ondersteuning van de Dienst Terugkeer- en Vertrek (DT&V): er moet een reëel vooruitzicht zijn op een effectieve terugkeer binnen twaalf weken en de migrant moet bereid zijn mee te werken door stappen te ondernemen om zijn of haar vertrek uit Nederland te bewerkstelligen.

32. Aan migranten die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten, kan een tijdelijke verblijfsvergunning worden verleend *(buitenschuldvergunning)* op grond van artikel 3.48, lid 2a, van het Vreemdelingenbesluit 2000. *Artikel* B8/4.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 *stelt* de voorwaarden vast waaraan een vreemdeling moet voldoen om in aanmerking te komen voor een dergelijke verblijfsvergunning. Destijds waren de voorwaarden dat:

"[D]e alien heeft:

- alles in het werk heeft gesteld om zijn vertrek zelfstandig te organiseren;
- er geen twijfel bestaat over zijn nationaliteit en identiteit; en
- hem niet verweten kan worden dat hij Nederland niet kon verlaten.

de alien heeft:

- zich tot de Internationale Organisatie voor Migratie wendde om zijn vertrek te vergemakkelijken; en
- deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te organiseren, omdat de vreemdeling aanvoert dat hij niet over reisdocumenten kan beschikken[;]

de alien heeft:

- de Dienst Terugkeer en Vertrek verzocht te bemiddelen bij het verkrijgen van de vereiste documenten van de autoriteiten van het land waarnaar vertrek mogelijk is; en
- de bemiddeling niet tot het gewenste resultaat heeft geleid; en

de alien:

- zonder geldige verblijfsvergunning in Nederland verblijft;
- niet voldoet aan de overige voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning; en
- heeft tevens geen aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning met het oog op verblijf op andere gronden."

33. Vanaf 1 januari 2014 is artikel 8 van de Wet maatschappelijke ondersteuning van kracht. *(Wet Maatschappelijke Ondersteuning;* "WMO") heeft het volgende bepaald:

"1. Een vreemdeling kan slechts in aanmerking komen voor individuele bijstand, vrouwenopvang of een uitkering als bedoeld in artikel 19a indien hij rechtmatig verblijf heeft in de zin van artikel 8, onderdeel a tot en met e, en onderdeel l, van de Vreemdelingenwet 2000.

2. Een vreemdeling kan alleen in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang als hij rechtmatig verblijft in de zin van artikel 8, lid (a) tot en met (e) en lid (l) van de

Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van de gevallen bedoeld in artikel 24, lid 2, van Richtlijn 2004/38/EG.

3. In afwijking van het eerste en tweede lid kunnen in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, zo nodig in afwijking van artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000, bij of krachtens die maatregel aangewezen categorieën van vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, geheel of gedeeltelijk in aanmerking komen voor bij die maatregel aangewezen bijstand of voor een uitkering als bedoeld in artikel 19a. Het in aanmerking komen voor bijstand of een uitkering als bedoeld in artikel 19a geeft de vreemdeling geen recht op rechtmatig verblijf.

4. Bij de maatregel, bedoeld in het derde lid, kan worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor de verlening van de bij die maatregel aangewezen bijstand.

D. Het Europees Sociaal Handvest en de ECSR

34. Artikel 13 van het Handvest, getiteld “Het recht op sociale en medische zorg” “hulp”, luidt als volgt:

“Iedereen die niet over voldoende middelen beschikt, heeft recht op sociale en medische hulp.

Met het oog op het waarborgen van de daadwerkelijke uitoefening van het recht op sociale en medische bijstand, verbinden de Partijen zich ertoe:

1. ervoor te zorgen dat aan eenieder die niet over voldoende middelen beschikt en die niet in staat is dergelijke middelen te verkrijgen, hetzij door eigen inspanningen, hetzij uit andere bronnen, met name door uitkeringen krachtens een socialezekerheidsstelsel, voldoende bijstand wordt verleend en, in geval van ziekte, de zorg die zijn toestand vereist;

...

4. de bepalingen bedoeld in de paragrafen 1, 2 en 3 van dit artikel op gelijke voet met hun onderdanen toe te passen op onderdanen van andere Partijen die zich rechtmatig op hun grondgebied bevinden, overeenkomstig hun verplichtingen krachtens het Europees Verdrag inzake sociale en medische bijstand, ondertekend te Parijs op 11 december 1953.”

35. Artikel 31 van het Handvest, getiteld “Recht op huisvesting”, luidt als volgt:

“Iedereen heeft recht op huisvesting.

Met het oog op het waarborgen van de daadwerkelijke uitoefening van het recht op huisvesting, hebben de Partijen zich ertoe verbinden maatregelen te nemen die erop gericht zijn:

...

2. dakloosheid voorkomen en verminderen met het oog op de geleidelijke uitbanning ervan;

...”.

36. De eerste alinea van de bijlage bij het Sociaal Handvest luidt:

“Onverminderd artikel 12, lid 4, en artikel 13, lid 4, omvatten de personen bedoeld in de artikelen 1 tot en met 17 uitsluitend buitenlanders voor zover zij onderdaan zijn van andere Verdragsluitende Partijen en rechtmatig verblijven of regelmatig werken op het grondgebied van de betrokken Verdragsluitende Partij, met dien verstande dat deze artikelen moeten worden uitgelegd in het licht van de bepalingen van de artikelen 18 en 19.

Deze interpretatie doet geen afbreuk aan de uitbreiding van soortgelijke faciliteiten aan andere personen door een van de Verdragsluitende Partijen.”

37. Op 1 juli 2014 heeft de ECSR twee beslissingen ten gronde genomen in de zaken *Conferentie van Europese Kerken (CEC) tegen Nederland* (klacht nr. 90/2013) en in de zaak *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) tegen Nederland* (klacht nr. 86/2012). Het oordeelde dat Nederland artikel 13 §§ 1 en 4 van het Handvest, dat het recht op sociale bijstand garandeert, en artikel 31 § 2 van het Handvest, het recht op huisvesting, had geschonden door volwassen migranten in een onregelmatige situatie geen adequate toegang tot noodhulp (voedsel, kleding en onderdak) te bieden. In *CEC tegen Nederland* oordeelde het ECSR het volgende:

> 73. Met betrekking tot artikel 13, lid 4, in het bijzonder herinnert het Comité eraan dat noodhulp op grond van deze bepaling zonder uitzondering aan alle buitenlanders moet worden verleend (Conclusies 2003, Portugal). Ook migranten die hun toegestane verblijfsduur binnen het rechtsgebied van de betrokken staatspartij hebben overschreden, hebben recht op noodhulp (Conclusies 2009, Italië). Tot de begunstigden van het recht op noodhulp behoren dus ook buitenlanders die zich op onregelmatige wijze in een bepaald land bevinden (Conclusies 2013, Malta).
>
> 74. Het Comité merkt in dit verband op dat de klacht betrekking heeft op de verstrekking van het nodige voedsel, water, onderdak en kleding aan volwassen migranten in een onregelmatige situatie. Het is van mening dat de kwesties in kwestie nauw verband houden met de verwezenlijking van de meest fundamentele rechten van deze personen, alsook met hun menselijke waardigheid.
>
> 75. Op grond van het bovenstaande is artikel 13, lid 4, van toepassing op migranten die zich in een onregelmatige situatie bevinden.
>
> ...
>
> 115. Het Comité herinnert eraan dat de menselijke waardigheid de fundamentele waarde is en dat de ook de kern van het Europees recht inzake mensenrechten (FIDH v. Frankrijk, hierboven aangehaald, §31).
>
> 116. Hoewel het Verdrag en de relevante rechtsregels van de Europese Unie inzake asiel alleen van toepassing zijn op buitenlanders die op reguliere wijze binnen het rechtsgebied van de staten die partij zijn bij het Verdrag verblijven, merkt het Comité op dat zowel het Hof als het Hof van Justitie in hun recente jurisprudentie het belang hebben erkend van het behoud van de menselijke waardigheid in verband met de minimale bescherming die aan migranten wordt geboden (zie paragrafen 28-29, 47-48).
>
> 117. Het Comité merkt in dit verband op dat de reikwijdte van het Handvest ruimer is en vereist dat noodzakelijke noodhulp ook wordt verleend aan personen die niet of niet langer voldoen aan de criteria voor recht op bijstand zoals vastgelegd in de bovengenoemde instrumenten, dat wil zeggen ook aan migranten die op illegale wijze op het grondgebied van de staten die partij zijn, verblijven, bijvoorbeeld naar aanleiding van hun uitzetting. Het Handvest vereist dat noodhulp zonder voorwaarden wordt verleend aan onderdanen van de staten die partij zijn bij het Handvest en die geen lid zijn van de Unie. Het Comité is eveneens van mening dat het verlenen van noodhulp niet afhankelijk mag worden gesteld van de bereidheid van de betrokken personen om mee te werken aan de organisatie van hun eigen uitzetting.

38. Naar aanleiding van de bovengenoemde besluiten van het ECSR heeft het Comité van Ministers op 15 april 2015 twee in wezen dezelfde resoluties aangenomen, nrs. CM/ResChS(2015)5 en (Oplossing

CM/ResChS(2015)4). Gelet op de opmerkingen van de Nederlandse regering waarin zij haar bezorgdheid uitsprak over het feit dat het ECSR geen correcte interpretatie had gegeven van de bijlage bij het Handvest, die alle vreemdelingen die niet rechtmatig verblijven op het grondgebied van een staatspartij, uitsluit van de werkingssfeer van het Handvest, luiden deze resoluties, voor zover relevant:

> "Het Comité van Ministers,
>
> ...
>
> 2. herinnert eraan dat de bevoegdheden die aan het ECSR zijn toevertrouwd, stevig verankerd zijn in het Handvest zelf en erkent dat het besluit van het ECSR complexe vraagstukken opwerpt in dit opzicht en met betrekking tot de verplichting van de staten die partij zijn bij het Handvest om het Handvest te eerbiedigen;
>
> 3. herinnert aan de beperking van de reikwijdte van het herziene Europees Sociaal Handvest, vastgelegd in paragraaf 1 van de bijlage bij het Handvest;
>
> 4. ziet uit naar de rapportage van Nederland over eventuele ontwikkelingen in deze kwestie."

E. Overige relevante informatie

39. De informatie op de website van de Dienst Terugkeer en Vertrek over de mogelijkheden voor migranten in Nederland om terug te keren naar Ethiopië, luidt, voor zover relevant:

> "Vrijwillige terugkeer
>
> Vrijwillige terugkeer is mogelijk. De diplomatieke vertegenwoordiging verstrekt *laissez-passers.* aan vreemdelingen die naar Ethiopië willen terugkeren en die hun identiteit en Ethiopische nationaliteit kunnen aantonen. De vaststelling van de identiteit en nationaliteit is afhankelijk van de aanwezigheid van een (kopie van) paspoort of een originele en gevalideerde geboorteakte.
> De vreemdeling moet het *laissez-passer ondertekenen,* anders is het niet geldig.
>
> Gedwongen terugkeer
>
> Gedwongen terugkeer is mogelijk met een origineel paspoort. De diplomatieke vertegenwoordiging kan vervangende documenten uitgeven als de vreemdeling wenst terug te keren."

KLACHTEN

40. De verzoeker klaagde op grond van artikel 2 van het Verdrag dat zijn leven ernstig in gevaar was tijdens zijn verblijf in de Refuge Garage, vanwege geweld van en tussen andere bewoners, waartegen de staat hem geen adequate bescherming bood.

41. De verzoeker klaagde voorts op grond van artikel 3 van het Verdrag over de weigering van onderdak en sociale bijstand, met name de onmenselijke omstandigheden in de Refuge Garage waar hij als gevolg daarvan gedwongen was te verblijven. Hij klaagde voorts dat hij verplicht was

meewerken aan zijn eigen uitzetting om sociale bijstand te ontvangen als illegale migrant, wat hij weigerde. Naar zijn mening kwam deze eis neer op een behandeling die in strijd was met zijn menselijke waardigheid.

42. Ten slotte klaagde verzoeker op grond van artikel 6 dat de Centrale Raad van Beroep in zijn beslissing van 26 november 2015 niet was ingegaan op zijn betoog dat hij door de Staat als vluchteling was erkend, hetgeen volgens hem voor de Nederlandse autoriteiten aanleiding had moeten zijn om hem met terugwerkende kracht noodbijstand te verlenen.

DE WET

43. De verzoeker klaagde dat het verblijf in de Refuge Garage een schending van zijn rechten op grond van de artikelen 2 en 3 van het Verdrag inhield.
Deze artikelen bepalen:

Artikel 2

"

1. Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behalve ter uitvoering van een vonnis, uitgesproken wegens een misdrijf waarvoor de wet deze straf heeft vastgesteld.

2. Een beroving van het leven wordt niet beschouwd als een schending van dit artikel, wanneer deze het gevolg is van het gebruik van geweld dat niet meer is dan absoluut noodzakelijk:

(a) ter verdediging van een persoon tegen onrechtmatig geweld;

(b) om een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of om te voorkomen dat een rechtmatig vastgehouden persoon ontsnapt;

(c) in een rechtmatig uitgevoerde handeling met het doel een rel of opstand te onderdrukken."

Artikel 3

"Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen."

44. Het Hof is van oordeel dat het passender is om de klacht op grond van artikel 2 te behandelen in de context van zijn onderzoek naar de daarmee samenhangende klacht op grond van artikel 3, en zal op deze basis te werk gaan.

1. Algemene principes

45. Artikel 3 van het Verdrag verankert een van de meest fundamentele waarden van democratische samenlevingen en verbiedt foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in absolute zin, ongeacht de omstandigheden en het gedrag van het slachtoffer (zie, onder vele bronnen, *Labita tegen Italië* [GK], nr. 26772/95, § 119, EHRM 2000-IV). Het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing is een beschavingswaarde die nauw verbonden is met de eerbiediging van de menselijke waardigheid *(Bouyid tegen België* [GK], nr. 23380/09, § 81, EHRM 2015).

46. In tegenstelling tot de meeste materiële bepalingen van het Verdrag, voorziet artikel 3 niet in uitzonderingen, en is afwijking ervan niet toegestaan op grond van artikel 15, § 2, zelfs niet in geval van een openbare noodsituatie die het leven van het land bedreigt. Zelfs in de moeilijkste omstandigheden, zoals de strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad, verbiedt het Verdrag foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in absolute zin, ongeacht het gedrag van de betrokkene. (zie onder andere *Chahal v. Verenigd Koninkrijk,* 15 november 1996, § 79, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V; *Georgia v. Russia (I)* [GC], nr. 13255/07, § 192, EHRM 2014 (fragmenten); en *Svinarenko en Slyadnev v. Russia* [GC], nrs. 32541/08 en 43441/08, § 113, EHRM 2014 (fragmenten)).

47. Het Hof heeft bij talrijke gelegenheden geoordeeld dat de mishandeling een bepaald minimumniveau van ernst moet bereiken om binnen de reikwijdte van artikel 3 te vallen. De beoordeling van dit minimum is relatief: het hangt af van alle omstandigheden van het geval, zoals de duur van de behandeling en de fysieke of mentale gevolgen ervan en, in sommige gevallen, het geslacht, de leeftijd en de gezondheidstoestand van het slachtoffer (zie bijvoorbeeld *Kudÿa tegen Polen* [GC], nr. 30210/96, § 91, EHRM 2000-XI).

48. Mishandeling die een dergelijk minimumniveau van ernst bereikt, gaat meestal gepaard met daadwerkelijk lichamelijk letsel of intens fysiek of mentaal lijden. Echter, zelfs bij afwezigheid van deze aspecten, wanneer een behandeling een individu vernedert of vernedert, een gebrek aan respect voor of vermindering van zijn of haar menselijke waardigheid toont, of gevoelens van angst, smart of minderwaardigheid opwekt die de morele en fysieke weerstand van een individu kunnen breken, kan het worden gekarakteriseerd als vernederend en ook vallen onder het verbod vastgelegd in Artikel 3 (zie, onder andere bronnen, *Vasyukov v. Rusland,* nr. 2974/05, § 59, 5 april 2011; *Gäfgen v. Duitsland* [GC], nr. 22978/05, § 89, EHRM 2010; *Svinarenko en Slyadnev, hierboven aangehaald,* § 114; en *Georgië v. Rusland (I),* hierboven aangehaald, § 192).

49. De onderhavige zaak betreft de vraag of de staat op grond van artikel 3 een positieve verplichting had om de verzoeker – een afgewezen asielzoeker ten tijde van de feiten – noodhulp te verlenen. In dat verband herhaalt het Hof dat verdragsluitende staten, op grond van vaststaand internationaal recht en met inachtneming van hun verdragsverplichtingen, het recht hebben om de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen te controleren (zie bijvoorbeeld *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië* [GK], nr. 27765/09, § 113, EHRM 2012;
Üner tegen Nederland [GC], nr. 46410/99, § 54, EHRM 2006-XII;
Abdulaziz, Cabales en Balkandali tegen het Verenigd Koninkrijk, 28 mei 1985, § 67, Serie A nr. 94; en *Boujlifa tegen Frankrijk,* 21 oktober 1997, § 42, *Verslagen* 1997-VI). Het logische gevolg van het recht van een staat om immigratie te controleren, is de plicht van vreemdelingen om zich te onderwerpen aan immigratiecontroles en -procedures en het grondgebied van de verdragsluitende staat te verlaten wanneer hen dat wordt bevolen, indien hun rechtmatig toegang of verblijf wordt ontzegd *(Jeunesse tegen Nederland* [GC], nr. 12738/10, § 100, 3 oktober 2014).

50. Vreemdelingen die het voorwerp zijn van uitzetting kunnen in beginsel geen enkel recht opeisen om op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat te blijven om te kunnen blijven profiteren van medische, sociale of andere vormen van bijstand en diensten die door de uitzettende Staat worden verstrekt (zie *N. tegen het Verenigd Koninkrijk* [GC], nr. 26565/05, § 42, 27 mei 2008).

51. Bovendien kan artikel 3 niet worden uitgelegd als een verplichting voor de Hoge Verdragsluitende Partijen om iedereen binnen hun rechtsgebied een woning te verschaffen (zie *Chapman tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 27238/95, § 99, EHRM 2001-I). Artikel 3 brengt evenmin een algemene verplichting met zich mee om vluchtelingen financiële bijstand te verlenen om hen in staat te stellen een bepaalde levensstandaard te behouden (zie *Müslim tegen Turkije,* nr. 53566/99, § 85, 26 april 2005).

52. In de zaak *MSS tegen België en Griekenland* ([GC], nr. 30696/09, EHRM 2011) heeft het Hof, "aanzienlijk belang hechtend aan de status van de aanvrager als asielzoeker en, als zodanig, als lid van een bijzonder achtergestelde en kwetsbare bevolkingsgroep die speciale bescherming nodig heeft" (§ 251), overwogen, voor zover relevant:

> "252. ... het Hof moet beoordelen of er sprake is van een situatie van extreme materiële armoede kan een kwestie onder Artikel 3 aan de orde stellen.
>
> 253. Het Hof herhaalt dat het de mogelijkheid niet heeft uitgesloten 'dat er sprake zou kunnen zijn van staatsaansprakelijkheid [onder artikel 3] voor "behandeling" wanneer een verzoekster, in omstandigheden die volledig afhankelijk zijn van staatssteun, geconfronteerd werd met ambtelijke onverschilligheid toen zij zich in een situatie van ernstige ontbering of gebrek bevond die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid' (zie *Budina v. Rusland* (dec.), nr. 45603/05, 18 juni 2009)."

2. Toepassing van de algemene beginselen op de onderhavige zaak

53. De kern van de klacht van verzoeker betreft de artikelen 13 en 31 van het Handvest en de beslissingen van het ECSR van 1 juli 2014 (zie paragraaf 37), die volgens hem tot de conclusie leiden dat de weigering van onderdak en sociale bijstand zijn menselijke waardigheid aantastte op een wijze die onverenigbaar is met artikel 3 van het Verdrag. Het Hof erkent het belang van de economische en sociale rechten die in het Handvest zijn vastgelegd en de kwesties die in de twee beslissingen van het ECSR aan de orde zijn gesteld.

Het Hof kan echter niet instemmen met het betoog van de verzoekster dat de bevindingen van de ECSR op grond van het Handvest automatisch leiden tot een schending van artikel 3 van het Verdrag.

54. Hoewel het Verdrag de in essentie burgerlijke en politieke rechten vastlegt, hebben veel daarvan implicaties van sociale of economische aard (zie *Airey v. Ierland,* 9 oktober 1979, § 26, Serie A nr. 32).
Bovendien is in het gehele Verdrag een zoektocht verankerd naar een eerlijk evenwicht tussen de eisen van het algemeen belang van de gemeenschap en de vereisten van de bescherming van de fundamentele rechten van het individu (zie *Soering v. het Verenigd Koninkrijk,* 7 juli 1989, § 89, Serie A nr. 161).
Hoewel het, gezien het fundamentele belang van artikel 3 in het Verdragssysteem, noodzakelijk is dat het Hof een zekere mate van flexibiliteit behoudt om te voorkomen dat

Artikel 3 legt de verdragsluitende staat geen verplichting op om dergelijke verschillen te verminderen door gratis en onbeperkte gezondheidszorg te verstrekken aan alle vreemdelingen zonder verblijfsrecht binnen zijn rechtsgebied. Een tegengestelde bevinding zou een te zware last op de verdragsluitende staten leggen (zie *AS tegen Zwitserland,* nr. 39350/13, § 31, 30 juni 2015).

55. In het onderhavige geval en gedurende de periode waarover wordt geklaagd, had de verzoeker geen recht op enige sociale bijstand in Nederland. Verwijzend naar *MSS tegen België en Griekenland* (hierboven aangehaald), betoogde de verzoeker dat de situatie waarin hij zich bevond zeer vergelijkbaar was met de situatie in die zaak. Er zijn echter cruciale verschillen, aangezien de verzoeker in de onderhavige zaak, in tegenstelling tot de verzoeker in *MSS ,* die een asielzoeker was, ten tijde van de feiten een afgewezen asielzoeker was die wettelijk verplicht was het grondgebied van Nederland te verlaten. Bovendien, hoewel het verlies van het recht op legaal verblijf in Nederland na de afwijzing van zijn asielaanvraag niet automatisch zijn kwetsbaarheid als migrant beïnvloedde, bleef de situatie waarin hij zich bevond aanzienlijk verschillen van die van *MSS.* In laatstgenoemde zaak waren de relevante feiten die hadden geleid tot een bevinding van schending van artikel 3, de lange duur waarin de verzoeker in een staat van extreme armoede had geleefd (het ontbreken van voedsel, hygiëne en een plek om te wonen), en de angst om te worden aangevallen en beroofd, samen met het feit dat er geen uitzicht op verbetering was geweest. Bovendien hield die situatie verband met zijn status als asielzoeker en had het lijden van de verzoeker dus verlicht kunnen worden als de Griekse autoriteiten zijn asielaanvraag snel hadden beoordeeld. Door dit na te laten, bleef de verzoeker in onzekerheid.

56. Terugkerend naar de onderhavige zaak, en nogmaals benadrukkend dat verzoeker ten tijde van de feiten een afgewezen asielzoeker was, verschilde de onzekerheid waarin hij verkeerde wezenlijk van die van *MSS ,* omdat deze niet verband hield met de beoordeling van zijn asielaanvraag door de Nederlandse autoriteiten. Zijn asielverklaring was reeds onderzocht en zijn asielaanvraag was afgewezen, waarover verzoeker zich niet bij het Hof heeft beklaagd.
Bovendien kan niet worden gezegd dat de Nederlandse autoriteiten onwetend of inactief zijn geweest ten aanzien van de situatie van de verzoeker. Nadat de asielprocedure van de verzoeker was afgerond, kreeg de verzoeker een respijtperiode van vier weken om zijn vrijwillige terugkeer naar zijn land van herkomst te organiseren, gedurende welke periode hij zijn recht op door de staat gesponsorde zorg en huisvesting behield. Bovendien had de verzoeker, nadat hij deze respijtperiode had overschreden, de mogelijkheid om opvang aan te vragen in een centrum waar zijn vrijheid zou worden beperkt (zie paragraaf 31 hierboven). Het feit dat toelating tot dit centrum afhankelijk was van de voorwaarde dat hij zou meewerken aan de organisatie van zijn vertrek naar zijn land van herkomst, kan als zodanig niet als onverenigbaar met artikel 3 van het Verdrag worden beschouwd.

57. Het Hof neemt tevens in aanmerking dat, indien het voor verzoeker onmogelijk was geweest om – vrijwillig of onvrijwillig – naar zijn land van herkomst terug te keren om redenen die hem niet kunnen worden toegerekend, hij de mogelijkheid had om een verblijfsvergunning aan te vragen voor personen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten (zie punt 32 hierboven). Uit het dossier blijkt echter niet dat hij ooit een dergelijke verblijfsvergunning heeft aangevraagd. Evenmin heeft hij in enig stadium van de binnenlandse procedure aangevoerd dat hij buiten zijn schuld Nederland niet kon verlaten.

58. Het Hof merkt voorts op dat volgens de algemene informatie van de Dienst Terugkeer en Vertrek terugkeer naar Ethiopië – al dan niet vrijwillig – mogelijk is, zij het met medewerking van de vreemdeling indien hij of zij niet in het bezit is van een origineel paspoort (zie punt 39 hierboven).

De verzoeker stelde dat hij in juli 2013 uit immigratiedetentie was vrijgelaten omdat een daadwerkelijke uitzetting naar zijn land van herkomst onmogelijk bleek, zonder echter uit te leggen waarom. Aangezien de verzoeker ten tijde van de feiten een ongedocumenteerde migrant was (zie paragraaf 6 hierboven), was zijn medewerking – in de vorm van het uitspreken van zijn bereidheid om terug te keren naar Ethiopië en het ondertekenen van het verzoek om een *laissez-passer* – vereist om een *laissez-passer te verkrijgen.* De verzoeker gaf echter zelf toe dat hij niet wilde meewerken met de nationale autoriteiten bij het organiseren van zijn vertrek naar Ethiopië.

59. Het Hof herhaalt dat er geen recht op sociale bijstand als zodanig bestaat op grond van het Verdrag en, voor zover artikel 3 staten verplicht actie te ondernemen in situaties van de meest extreme armoede – ook wanneer het illegale migranten betreft – merkt het Hof op dat de Nederlandse autoriteiten dit al in de praktijk hebben aangepakt. In de eerste plaats had de verzoeker de mogelijkheid om een "verblijfsvergunning buiten schuld" aan te vragen en/of om toelating te vragen tot een centrum waar zijn vrijheid zou worden beperkt. Het is bovendien mogelijk voor illegale migranten om uitstel van uitzetting te vragen om medische redenen en om in geval van nood gratis medische behandeling te ontvangen (zie punt 30 hierboven). Daarnaast heeft Nederland onlangs een speciale regeling opgezet die voorziet in basisbehoeften van illegale migranten die illegaal op hun grondgebied verblijven (zie punt 5 hierboven). Het is waar dat deze regeling pas operationeel was vanaf 17 december 2014, een jaar nadat de verzoeker onderdak had gevonden in de Refuge Garage. Het is echter onvermijdelijk dat het ontwerpen en de praktische uitvoering van een dergelijke regeling door lokale overheden van verschillende gemeenten tijd kost. Bovendien is de regeling tot stand gekomen als gevolg van een reeks elementen op nationaal niveau, waaronder het feit dat verzoeker nationale rechtsmiddelen heeft aangewend in verband met zijn vordering op grond van artikel 3. Onder deze omstandigheden kan niet worden gesteld dat de Nederlandse autoriteiten hun verplichtingen onder artikel 3 niet zijn nagekomen door inactief of onverschillig te blijven.

60. Gelet op het voorgaande is het Hof van oordeel dat dit onderdeel van het verzoekschrift kennelijk ongegrond is en moet worden afgewezen overeenkomstig artikel 35, lid 3, onder a), en lid 4 van het Verdrag.

B. Andere klacht

61. Verzoeker heeft voorts op grond van artikel 6 geklaagd dat de Centrale Raad van Beroep in zijn beslissing van 26 november 2015 niet is ingegaan op zijn betoog dat hij door de Staat als vluchteling was erkend, hetgeen volgens hem voor de Nederlandse autoriteiten aanleiding had moeten zijn om hem met terugwerkende kracht noodsociale bijstand te verlenen.

62. Het Hof is van oordeel, ervan uitgaande dat het door de verzoekster geclaimde recht inderdaad bestaat op grond van het nationale recht en dus binnen de reikwijdte van artikel 6, lid 1, valt, dat deze bepaling de nationale rechterlijke instanties verplicht hun vonnissen en beslissingen te motiveren, zonder echter zover te gaan dat zij op elk argument een gedetailleerd antwoord eisen *(Borovská en Forrai tegen Slowakije,* nr. 48554/10, § 57, 25 november 2014; *Ruiz Torija tegen Spanje,* nr. 18390/91, § 29, 9 december 1994). Gelet op alle beschikbare gegevens, constateert het Hof geen enkele schijn van schending van de door artikel 6, lid 1, van het Verdrag gewaarborgde rechten.

63. Hieruit volgt dat ook deze klacht kennelijk ongegrond is en moet worden afgewezen. worden afgewezen overeenkomstig artikel 35 §§ 3 (a) en 4 van het Verdrag.

Om deze redenen heeft het Hof unaniem besloten:

Verklaart het verzoek niet-ontvankelijk.

Opgesteld in het Engels en schriftelijk meegedeeld op 28 juli 2016.

Stephen Phillips
griffier

Luis López Guerra
President

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

THIRD SECTION

DECISION

Application no. 17931/16
Gadaa Ibrahim HUNDE
against the Netherlands

The European Court of Human Rights (Third Section), sitting on 5 July 2016 as a Chamber composed of:
Luis López Guerra, *President,*
Helena Jäderblom,
Johannes Silvis,
Branko Lubarda,
Pere Pastor Vilanova,
Alena Poláčková,
Georgios A. Serghides, *judges,*
and Stephen Phillips, *Section Registrar,*
Having regard to the above application lodged on 23 March 2016,
Having regard to the decision to grant priority to the above application under Rule 41 of the Rules of Court,
Having deliberated, decides as follows:

THE FACTS

1. The applicant, Mr Gadaa Ibrahim Hunde, is an Ethiopian national who was born in 1992 and lives in Amsterdam. He was represented before the Court by Mr P. Fischer, a lawyer practising in Haarlem. The facts of the case, as submitted by the applicant and as apparent from public documents, may be summarised as follows.

A. Background to the case

2. In December 2012 a group of approximately 200 irregular migrants in the Netherlands who – as rejected asylum-seekers – were no longer entitled

to State-sponsored care and accommodation for asylum-seekers, squatted the St. Joseph Church in Amsterdam. These irregular migrants formed an action group called "*We Are Here / Wij Zijn Hier*" seeking attention for and relief from their situation. During their stay there, the St. Joseph Church was colloquially referred to as the Refuge Church (*Vluchtkerk*). It appears that the group was evicted from the Refuge Church on 31 March 2013.

3. On 4 April 2013 the municipality of Amsterdam offered temporary shelter to the original members of the group "We Are Here" who had been staying in the Refuge Church since December 2012. Accordingly, 159 persons were housed temporarily in a former detention facility on the Havenstraat in Amsterdam – which came to be known as the Refuge Haven (*Vluchthaven*) – until 31 May 2014. The remaining persons from the Refuge Church who had been evicted from there and not been offered shelter in the Refuge Haven, squatted an indoor car park, which came to be known as the Refuge Garage (*Vluchtgarage*).

4. A number of residents of the Refuge Garage initiated administrative proceedings against the municipality of Amsterdam demanding that they be provided with shelter, food and clothing. In one of those proceedings, lodged by three residents of the Refuge Garage, not including the applicant, a provisional measure (*voorlopige voorziening*) was granted on 17 December 2014 pending further appeal proceedings before the Central Appeals Tribunal (*Centrale Raad van Beroep*). At the request of the three petitioners, the provisional-measures judge (*voorzieningenrechter*) of the Central Appeals Tribunal ordered the municipality of Amsterdam to provide overnight shelter, a shower, breakfast and dinner to the petitioners. In that decision, account was taken of the fact that the Netherlands Institute for Human Rights (*College voor de Rechten van de Mens*) had found degrading living conditions in the Refuge Garage. In addition, regard was had to two decisions of the European Committee of Social Rights (hereinafter the "ECSR") of 1 July 2014, in which the Netherlands was found to have breached Articles 13 § 4 and 31 of the European Social Charter (hereinafter the "Charter") by failing to provide adult irregular migrants with adequate access to emergency assistance, that is food, clothing and shelter (see paragraph 37 below).

5. In response to this provisional measure, the Association of Netherlands Municipalities (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*) – in agreement with the Deputy Minister of Security and Justice (*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*) – set up a scheme to offer basic provisions to irregular migrants, the so-called Bed, Bath and Bread Scheme (*bed-bad-broodregeling*). That scheme entailed that the central municipalities[1] would provide basic accommodation to irregular migrants

1. In the Dutch administrative system, a central municipality performs a specific function for surrounding communities in the setting of an intercommunal cooperation scheme under the Joint Regulations Act (*Wet Gemeenschappelijke Regelingen*).

including night shelter with shower facilities, breakfast and dinner, starting from 17 December 2014. It was announced from the outset that this scheme would be temporary, awaiting the adoption of a resolution by the Committee of Ministers of the Council of Europe concerning the ECSR's two decisions, pursuant to Article 9 of the Additional Protocol to the European Charter Providing for a System of Collective Complaints. Although these resolutions were adopted by the Committee of Ministers on 15 April 2015 (see paragraph 38 below), the scheme has been prolonged and is currently still in place.

B. Particular circumstances of the case

6. The applicant fled from Ethiopia to the Netherlands in September 2011. His application for asylum was rejected as unfounded. Apart from the fact that, for reasons found imputable to him, the applicant did not hold any identity or travel documents, he was found to have given inconsistent, contradictory, vague and summary statements to the immigration authorities. In July 2013 he was released from immigration detention (*vreemdelingendetentie*) because, according to the applicant who has not provided any further details, an effective removal to his country of origin proved not possible. As a rejected asylum-seeker who had failed to leave the country within the voluntary return grace period of four weeks, the applicant was no longer entitled to State-sponsored accommodation and care in one of the reception centres for asylum-seekers.

7. In December 2013 the applicant, having joined the group "We Are Here", took shelter in the Refuge Garage in Amsterdam together with approximately 100 other irregular migrants. It appears that he lived in the Refuge Garage until March 2015. Meanwhile, the applicant instituted the proceedings set out in paragraphs 9-19 and 20-24 below.

8. On 11 February 2015 the applicant filed a fresh asylum application, which was accepted on 30 March 2015. He was provided with a temporary residence permit for asylum purposes valid from 30 March 2015 until 30 March 2020, based on section 29 § 1(a) of the Aliens Act 2000 (*Vreemdelingenwet 2000*).

1. *Proceedings lodged against the municipality*

9. On 30 December 2013 the applicant requested the municipality of Amsterdam to grant him State-sponsored care and reception facilities similar to the facilities offered to asylum-seekers by the Central Agency for the Reception of Asylum-Seekers (*Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers;* hereinafter "COA"), submitting, *inter alia*, that he found himself in an emergency situation considering the appalling living conditions in the Refuge Garage. He further submitted that he had applied for shelter in the Refuge Haven but that, unlike other irregular migrants from the Refuge

Church in a similar situation, he had not been admitted to the Refuge Haven.

10. The applicant submitted that the living conditions in the Refuge Garage were poor. Housing more than 150 persons, it was overcrowded. A limited, insufficient number of toilets was available and there were no washing facilities. Electricity was not always available. The irregular migrants staying in the garage were dependent on volunteers for food and the atmosphere between them was tense, regularly resulting in confrontations which were sometimes violent. The applicant himself had once been threatened and assaulted by a co-resident in the garage. He had sustained a light stab wound. He had reported that incident to the police.

11. On 31 March 2014 the Mayor and Aldermen (*college van Burgemeester en Wethouders*) of the municipality of Amsterdam, treating the applicant's request as an application for access to community shelter services (*maatschappelijke opvang*) under the Social Support Act (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning*), rejected it as the applicant was neither a Dutch national nor did he hold a residence permit as required by the aforementioned act. An exception to that rule could apply when the right to respect for physical or psychological integrity flowing from Article 8 of the Convention was at stake, in particular if the person concerned was a minor or vulnerable because of a medical emergency. However, as the applicant had not provided any medical information – even though he claimed that he required medical care – he was considered as not falling within the category of vulnerable persons.

12. With regard to the fact that the applicant had been denied access to the Refuge Haven, the Mayor and Aldermen held that accommodation at that location had been offered to the original members of the group "We Are Here" who had stayed in the Refuge Church for an uninterrupted period of time and who were willing to cooperate with the municipality and other institutions in the organisation of their return to the country of origin. The applicant did not fulfil those requirements.

13. The Mayor and Aldermen further made reference to the possibility of the applicant requesting the Repatriation and Departure Service (*Dienst Terugkeer en Vertrek*) of the Ministry of Security and Justice (*Ministerie van Veiligheid en Justitie*) to impose a measure on him within the meaning of section 56 of the Aliens Act 2000 in order to gain access to reception facilities at a centre where his liberty would be restricted (*vrijheidsbeperkende locatie*). In such centres the focus is on departure from the Netherlands of the person concerned, meaning that reception facilities are provided on condition that the person concerned cooperates in the organisation of his or her departure to the country of origin.

14. The applicant lodged an objection (*bezwaar*) against the decision of 31 March 2014 which was dismissed by the Mayor and Aldermen on 11 July 2014, in accordance with an advice drawn up by the objections

committee (*Bezwarencommissie*) on 9 July 2014 and on the same grounds as those on which the initial decision had been based. The applicant lodged an appeal (*beroep*) with the Amsterdam Regional Court (*rechtbank*).

15. On 8 May 2015 the Amsterdam Regional Court accepted the applicant's appeal and quashed the Mayor and Aldermen's decision of 11 July 2014. Proceeding to decide on the matter itself, the Regional Court considered that the ECSR's decisions of 1 July 2014, in which the ECSR had found violations of Articles 13 and 31 of the Charter, could not be overlooked notwithstanding the fact that they were not binding for the State Parties to the Charter. Accordingly, the Regional Court considered that the denial of shelter, food and clothing to irregular migrants touched upon the right to respect for human dignity in such a way as to preclude a person's enjoyment of private life within the meaning of Article 8 of the Convention. It concluded that the State was under a positive obligation to provide the applicant with shelter, food and clothing and that that provision should not be made conditional on the applicant's cooperation in the organisation of his departure from the Netherlands. It was noted, however, that the municipality of Amsterdam, simultaneously with other municipalities in major cities of the Netherlands, had established the Bed, Bath and Bread Scheme (see paragraph 5 above), providing, as of 17 December 2014, basic accommodation to irregular migrants including night shelter with shower facilities, breakfast and dinner. As far as the applicant had argued that the Bed, Bath and Bread Scheme was insufficient, he had failed to substantiate that argument with any *prima facie* evidence.

16. Moreover, the applicant had obtained a residence permit on 30 March 2015 as a consequence of which he was already entitled to State-sponsored social benefits. The applicant's argument that his right to emergency social assistance should nevertheless be acknowledged retroactively and that he should be granted living allowances (*leefgeld*) by way of compensation was dismissed. The Regional Court held that although such a right to emergency social benefits should be acknowledged retroactively, that is from 29 November 2013, there was no legal basis on which to conclude that this right included a right to living allowances. It was open to the applicant to claim compensation for damage in separate proceedings.

17. Both the applicant and the Mayor and Aldermen lodged a further appeal (*hoger beroep*) with the Central Appeals Tribunal.

18. On 26 November 2015 the Central Appeals Tribunal dismissed the applicant's appeal but accepted the Mayor and Aldermen's appeal and quashed the Regional Court's judgment. The Central Appeals Tribunal found that the Mayor and Aldermen's rejection of the applicant's request for shelter under the Social Support Act was justified as the applicant had the possibility of receiving shelter at a centre where his liberty would be restricted. Unlike the Regional Court, it agreed with the Mayor and

Aldermen that irregular migrants may be denied access to such a centre if they refuse to cooperate in the organisation of their return to their country of origin, unless there existed exceptional circumstances. Such exceptional circumstances could exist when the person concerned had demonstrated that he or she was unable to foresee the consequences of his or her actions or omissions due to his or her psychiatric state of mind. It was, however, incumbent upon the irregular migrant to claim that such exceptional circumstances pertained.

19. No further appeal lay against this decision.

2. *Proceedings lodged against the Deputy Minister of Security and Justice*

20. In the meantime, on 24 March 2014, the applicant had also requested the Deputy Minister of Security and Justice to grant him, either in cooperation with the municipality of Amsterdam or independently, State-sponsored care and accommodation, in particular to offer him shelter as well as (allowances for) food and clothing.

21. On 25 March 2014 the Deputy Minister rejected the applicant's request, considering that he could apply for admission in a centre run by the Repatriation and Departure Service where his liberty would be restricted and where he would have to cooperate in the organisation of his departure from the Netherlands. The applicant was reminded of the fact that he was already under a statutory obligation to leave the Netherlands pursuant to section 61 § 1 of the Aliens Act 2000 as his asylum request had been rejected.

22. The applicant filed an objection against this decision, which was dismissed by the Deputy Minister on 16 June 2014.

23. An appeal lodged by the applicant was declared inadmissible by the Regional Court of The Hague on 8 September 2015, which considered that the applicant no longer had any interest in challenging the impugned decision in view of the provisional measure issued by the Central Appeals Tribunal on 17 December 2014, pursuant to which the municipality of Amsterdam had been ordered to provide night shelter, breakfast and dinner to irregular migrants (see paragraph 5 above).

24. Although possible, the applicant did not lodge a further appeal with the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*) against the decision of the Regional Court.

C. Relevant domestic law

25. The admission, residence and expulsion of aliens are regulated by the Aliens Act 2000. Section 5 § 1 of the said act reads as follows:

"An alien who has been refused entry into the Netherlands shall leave the Netherlands immediately, duly observing such directions as may have been given to him for this purpose by a border control officer."

26. Section 10 of the Aliens Act 2000 provides as follows:

"1. An alien who is not lawfully resident may not claim entitlement to benefits in kind, facilities and social security benefits issued by decision of an administrative authority. The previous sentence shall apply *mutatis mutandis* to exemptions or licenses designated in an Act of Parliament or Order in Council.

2. The first subsection may be derogated from if the entitlement relates to education, the provision of care that is medically necessary, the prevention of situations that would jeopardise public health or the provision of legal assistance to the alien.

3. The granting of entitlement does not confer a right to lawful residence."

27. Section 45 of the said Act provides the following on the legal consequences of a rejection of an application for a residence permit in the Netherlands:

"1. The consequences of a decision whereby an application for the issue of a residence permit for a fixed period [...] or a residence permit for an indefinite period [...] is rejected shall, by operation of law, be that:

(a) the alien is no longer lawfully resident [...];

(b) the alien should leave the Netherlands of his own volition within the time limit prescribed in section 62, failing which the alien may be expelled;

(c) the benefits in kind provided for by or pursuant to the Act on the Central Agency for the Reception of Asylum-Seekers or another statutory provision that regulates benefits in kind of this nature will terminate in the manner provided for by or pursuant to that Act or statutory provision and within the time limit prescribed for this purpose;

(d) the aliens' supervision officers are authorised, after the expiry of the time limit within which the alien must leave the Netherlands of his own volition, to enter every place, including a dwelling, without the consent of the occupant, in order to expel the alien;

(e) the aliens' supervision officers are authorised, after the expiry of the time limit referred to in (c), to compel the vacation of property in order to terminate the accommodation or the stay in the residential premises provided as a benefit in kind as referred to in (c).

2. Subsection 1 shall apply *mutatis mutandis* if:

...

(b) A residence permit has been cancelled or not renewed.

3. The consequences referred to in subsection 1 shall not take effect as long as the application for review lodged by the alien suspends the operation of the decision.

4. [The] Minister may order that, notwithstanding subsection 1, opening words and (c), the benefits in kind provided for by or pursuant to the Act on the Central Reception Organisation for Asylum-Seekers or another statutory provision that

regulates benefits in kind of this nature will not terminate for certain categories of alien. The order shall be repealed no later than one year after its notification.

5. An alien to whom an order as referred in subsection 4 is applicable shall be deemed to be lawfully resident as referred to in section 8 (j).”

28. Under the Act on the Central Agency for the Reception of Asylum-Seekers (*Wet Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers*) and related regulations, including the Regulation on Provisions for Asylum-Seekers and Other Categories of Aliens (*Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen*), the Central Agency – an autonomous administrative authority – is responsible for the provision of reception facilities which comprise housing, basic subsistence means and health care to asylum-seekers.

29. If no residence permit is granted to an asylum-seeker, he or she will remain entitled to benefit from the reception facilities for asylum-seekers for a grace period of four weeks after the date of the final decision taken on his/her request. The rejected asylum-seeker is given this grace period to leave the Netherlands voluntarily – if need be assisted by the International Organisation for Migration – as he/she is no longer lawfully staying in the Netherlands and under a legal obligation to leave. After the expiry of this period, access to reception facilities is automatically terminated without a specific decision. Nevertheless, an alien in such a situation may apply to the Central Agency for continued reception facilities. If highly exceptional circumstances so require, the Central Agency can take a decision to that effect. A negative decision can be appealed to the Regional Court and, subsequently, to the Administrative Jurisdiction Division. Both before the Regional Court and the Administrative Jurisdiction Division it is possible to apply for a provisional measure pending the outcome of the appeal proceedings.

30. Rejected asylum-seekers and other migrants in an irregular situation are entitled to health care in cases of medical emergency (as well as legal aid and education for minors). Rejected applicants for a residence permit with physical and/or psychological problems severe enough to make them unfit for travel may furthermore apply for the deferral of their departure from the Netherlands under section 64 of the Aliens Act 2000. The expulsion is then suspended for the duration of the severe medical condition and the migrant concerned is granted a right to accommodation.

31. A migrant, who is under the legal obligation to leave the Netherlands because his or her lawful residence or entitlement to State-sponsored care and accommodation has come to an end, can be offered accommodation in a centre where his or her liberty is restricted. Such accommodation is based on a so-called liberty-restricting measure (*vrijheidsbeperkende maatregel*) within the meaning of section 56 of the Aliens Act, which measure entails that the person concerned can move in and out of the centre freely but is prohibited from crossing the municipal boundaries where the centre is

located. That accommodation is offered for twelve weeks and its main focus is the migrant's departure from the Netherlands to the country of origin with the Repatriation and Departure Service's assistance: there has to be a realistic prospect of an effective return within twelve weeks and the migrant must be willing to cooperate by taking steps to effectuate his or her departure from the Netherlands.

32. A temporary residence permit may be issued to migrants who, through no fault of their own, cannot leave the Netherlands (*buitenschuldvergunning*) pursuant to section 3.48 § 2a of the Aliens Decree 2000 (*Vreemdelingenbesluit 2000*). Section B8/4.1 of the Aliens Act Implementation Guidelines 2000 (*Vreemdelingencirculaire 2000*) lays down the conditions with which an alien must comply in order to be eligible for such a residence permit. At the relevant time the conditions were that:

> "[T]he alien has:
>
> - done everything within his power to organise his departure independently;
>
> - no doubt exists about his nationality and identity; and
>
> - he cannot be blamed for his inability to leave the Netherlands.
>
> the alien has:
>
> - turned to the International Organisation for Migration in order to facilitate his departure; and
>
> - this organisation has indicated that it is not capable of organising the aliens' departure due to the fact that the alien submits that he is unable to have travel documents at his disposal[;]
>
> the alien has:
>
> - requested the Repatriation and Departure Service to mediate in obtaining the required documents of the authorities of the country to which departure is possible; and
>
> - the mediation has not led to the desired result; and
>
> the alien:
>
> - is residing in the Netherlands without a valid residence permit;
>
> - does not comply with other conditions for being granted a residence permit; and
>
> - has not also filed an application for a residence permit for the purpose of residence on other grounds."

33. From 1 January 2014 onwards, section 8 of the Social Support Act (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning*; "WMO") has provided as follows:

> "1. An alien can only be eligible for individual assistance, women's shelter services or a payment as referred to in section 19a if he is lawfully resident within the meaning of section 8, subsection (a) to (e) inclusive and (l) of the Aliens Act 2000.
>
> 2. An alien can only be eligible for community shelter services if he is lawfully resident within the meaning of section 8, subsection (a) to (e) inclusive and (l) of the

Aliens Act 2000, except in cases referred to in article 24, paragraph 2 of Directive 2004/38/EC.

3. Notwithstanding subsections 1 and 2, in cases designated by order in council, if necessary notwithstanding section 10 of the Aliens Act 2000, categories of aliens residing unlawfully in the Netherlands specified by or pursuant to that order may be wholly or partially eligible for assistance specified by that order or for a payment as referred to in section 19a. Eligibility for assistance or a payment as referred to in section 19a does not confer any right to lawful residence on an alien.

4. The order referred to in subsection 3 may provide that the municipal executive is responsible for delivering the assistance designated by that order."

D. The European Social Charter and the ECSR

34. Article 13 of the Charter, entitled "The right to social and medical assistance", provides as follows:

"Anyone without adequate resources has the right to social and medical assistance.

With a view to ensuring the effective exercise of the right to social and medical assistance, the Parties undertake:

1. to ensure that any person who is without adequate resources and who is unable to secure such resources either by his own efforts or from other sources, in particular by benefits under a social security scheme, be granted adequate assistance, and, in case of sickness, the care necessitated by his condition;

...

4. to apply the provisions referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of this article on an equal footing with their nationals to nationals of other Parties lawfully within their territories, in accordance with their obligations under the European Convention on Social and Medical Assistance, signed at Paris on 11 December 1953."

35. Article 31 of the Charter, entitled "The right to housing", provides as follows:

"Everyone has the right to housing.

With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed:

...

2. to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination;

...".

36. The first paragraph of the Appendix to the Social Charter reads:

"Without prejudice to Article 12, paragraph 4, and Article 13, paragraph 4, the persons covered by Articles 1 to 17 include foreigners only insofar as they are nationals of other Contracting Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Contracting Party concerned, subject to the understanding that these articles are to be interpreted in the light of the provisions of Articles 18 and 19.

This interpretation would not prejudice the extension of similar facilities to other persons by any of the Contracting Parties."

37. On 1 July 2014 the ECSR adopted two decisions on the merits in the cases of *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands* (complaint no. 90/2013) and in *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands* (complaint no. 86/2012). It found that the Netherlands had violated Article 13 §§ 1 and 4 of the Charter, which guarantees the right to social assistance, and Article 31 § 2 of the Charter, the right to housing, by failing to provide adequate access to emergency assistance (food, clothing and shelter) to adult migrants in an irregular situation. In *CEC v. the Netherlands* the ECSR held the following:

> "73. With regard to Article 13 § 4 in particular, the Committee recalls that emergency social assistance should be provided under the said provision to all foreign nationals without exception (Conclusions 2003, Portugal). Also migrants having exceeded their permitted period of residence within the jurisdiction of the State Party in question have a right to emergency social assistance (Conclusions 2009, Italy). The beneficiaries of the right to emergency social assistance thus include also foreign nationals who are present in a particular country in an irregular manner (Conclusions 2013, Malta).
>
> 74. The Committee observes in this connection that the complaint concerns the provision of the necessary food, water, shelter and clothing to adult migrants in an irregular situation. It considers the issues at hand to be closely linked to the realisation of the most fundamental rights of these persons, as well as to their human dignity.
>
> 75. Pursuant to the above, Article 13 § 4 applies to migrants in an irregular situation.
>
> ...
>
> 115. The Committee recalls that human dignity is the fundamental value and the core also of European human rights law (FIDH v. France, cited above, §31).
>
> 116. Even though the Convention and the relevant legal rules of the European Union on asylum are applicable only to foreigners staying in a regular manner within the jurisdiction of the States Parties, the Committee observes that both the Court and the Court of Justice in their recent case-law have acknowledged the importance of preserving human dignity in connection with the minimum protection provided to migrants (see paragraphs 28-29, 47-48).
>
> 117. The Committee observes in this connection that the scope of the Charter is broader and requires that necessary emergency social assistance be granted also to those who do not, or no longer, fulfil the criteria of entitlement to assistance specified in the above instruments, that is, also to migrants staying in the territory of the States Parties in an irregular manner, for instance pursuant to their expulsion. The Charter requires that emergency social assistance be granted without any conditions to nationals of those States Parties to the Charter who are not Member States of the Union. The Committee equally considers that the provision of emergency assistance cannot be made conditional upon the willingness of the persons concerned to cooperate in the organisation of their own expulsion."

38. Following the abovementioned decisions of the ECSR, the Committee of Ministers, on 15 April 2015, adopted two substantially the same resolutions (Resolution nos. CM/ResChS(2015)5 and

CM/ResChS(2015)4). Taking note of the Netherlands' Government's submissions in which they had expressed their concern that the ECSR had not given a correct interpretation of the appendix to the Charter which excludes from the scope of the Charter all aliens who are not lawfully residing on the territory of a State Party, these resolutions read, in so far as relevant:

> "The Committee of Ministers,
>
> ...
>
> 2. recalls that the powers entrusted to the ECSR are firmly rooted in the Charter itself and recognises that the decision of the ECSR raises complex issues in this regard and in relation to the obligation of States parties to respect the Charter;
>
> 3. recalls the limitation of the scope of the European Social Charter (revised), laid down in paragraph 1 of the appendix to the Charter;
>
> 4. looks forward to the Netherlands reporting on any possible developments in the issue."

E. Other relevant information

39. The information contained on the website of the Repatriation and Departure Service concerning possibilities for migrants in the Netherlands to return to Ethiopia, reads, in so far as relevant:

> "Voluntary return
>
> Voluntary return is possible. The diplomatic representation issues *laissez-passers* to aliens who wish to return to Ethiopia and who can demonstrate their identity and Ethiopian nationality. The establishment of the identity and nationality depends on the presence of a (copy of) passport or an original and validated birth certificate. The alien must sign the *laissez-passer*, otherwise it is not valid.
>
> Forced return
>
> Forced return is possible with an original passport. The diplomatic representation may issue replacing documents if the alien wishes to return."

COMPLAINTS

40. The applicant complained under Article 2 of the Convention that his life had been at serious risk while he was staying at the Refuge Garage, due to violence from and between other residents, against which no adequate protection had been offered by the State.

41. The applicant further complained under Article 3 of the Convention about the denial of shelter and social assistance, in particular the inhumane conditions in the Refuge Garage where he had been forced to live as a consequence thereof. He further complained that he was required to

cooperate in his own deportation in order to receive social assistance as an irregular migrant, which he refused to do. In his view, this requirement amounted to treatment contrary to his human dignity.

42. Lastly the applicant complained under Article 6 that the Central Appeals Tribunal, in its decision of 26 November 2015, had failed to address his argument about the fact that he had been recognised by the State as a refugee, which, in his view, should have prompted the Netherlands authorities to grant him emergency social assistance retroactively.

THE LAW

43. The applicant complained that having had to stay in the Refuge Garage had violated his rights under Articles 2 and 3 of the Convention. These Articles provide:

Article 2

> “ 1. Everyone’s right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law.
>
> 2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:
>
> (a) in defence of any person from unlawful violence;
>
> (b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;
>
> (c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection.”

Article 3

> “No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

44. The Court finds that it is more appropriate to deal with the complaint under Article 2 in the context of its examination of the related complaint under Article 3, and will proceed on this basis.

1. General principles

45. Article 3 of the Convention enshrines one of the most fundamental values of democratic societies and prohibits in absolute terms torture and inhuman degrading treatment or punishment irrespective of the circumstances and of the victim’s conduct (see, among many authorities, *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 119, ECHR 2000-IV). The prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment is a value of civilisation closely bound up with respect for human dignity (*Bouyid v. Belgium* [GC], no. 23380/09, § 81, ECHR 2015).

46. Unlike most of the substantive clauses of the Convention, Article 3 makes no provision for exceptions, and no derogation from it is permissible under Article 15 § 2 even in the event of a public emergency threatening the life of the nation. Even in the most difficult circumstances, such as the fight against terrorism and organised crime, the Convention prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the conduct of the person concerned. (see, among other authorities, *Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996, § 79, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V; *Georgia v. Russia (I)* [GC], no. 13255/07, § 192, ECHR 2014 (extracts); and *Svinarenko and Slyadnev v. Russia* [GC], nos. 32541/08 and 43441/08, § 113, ECHR 2014 (extracts)).

47. The Court has held on numerous occasions that to fall within the scope of Article 3 the ill-treatment must attain a minimum level of severity. The assessment of this minimum is relative: it depends on all the circumstances of the case, such as the duration of the treatment and its physical or mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim (see for example *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 91, ECHR 2000-XI).

48. Ill-treatment that attains such a minimum level of severity usually involves actual bodily injury or intense physical or mental suffering. However, even in the absence of these aspects, where treatment humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for or diminishing his or her human dignity, or arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, it may be characterised as degrading and also fall within the prohibition set forth in Article 3 (see, among other authorities, *Vasyukov v. Russia*, no. 2974/05, § 59, 5 April 2011; *Gäfgen v. Germany* [GC], no. 22978/05, § 89, ECHR 2010; *Svinarenko and Slyadnev, cited above*, § 114; and *Georgia v. Russia (I)*, cited above, § 192).

49. The present case concerns the question whether the State had a positive obligation under Article 3 to provide the applicant – a rejected asylum-seeker at the material time – emergency social assistance. In that regard, the Court reiterates that Contracting States have the right, as a matter of well-established international law and subject to their treaty obligations, to control the entry, residence and expulsion of aliens (see, for example, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], no. 27765/09, § 113, ECHR 2012; *Üner v. the Netherlands* [GC], no. 46410/99, § 54, ECHR 2006-XII; *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom,* 28 May 1985, § 67, Series A no. 94; and *Boujlifa v. France,* 21 October 1997, § 42, *Reports* 1997-VI). The corollary of a State's right to control immigration is the duty of aliens to submit to immigration controls and procedures and leave the territory of the Contracting State when so ordered if they are lawfully denied entry or residence (*Jeunesse v. the Netherlands* [GC], no. 12738/10, § 100, 3 October 2014).

50. Aliens who are subject to expulsion cannot, in principle, claim any entitlement to remain in the territory of a Contracting State in order to continue to benefit from medical, social or other forms of assistance and services provided by the expelling State (see *N. v. the United Kingdom* [GC], no. 26565/05, § 42, 27 May 2008).

51. Moreover, Article 3 cannot be interpreted as obliging the High Contracting Parties to provide everyone within their jurisdiction with a home (see *Chapman v. the United Kingdom* [GC], no. 27238/95, § 99, ECHR 2001-I). Nor does Article 3 entail any general obligation to give refugees financial assistance to enable them to maintain a certain standard of living (see *Müslim v. Turkey*, no. 53566/99, § 85, 26 April 2005).

52. In the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece* ([GC], no. 30696/09, ECHR 2011), the Court, attaching "considerable importance to the applicant's status as an asylum-seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection" (§ 251), considered, in so far as relevant:

> "252. ... the Court must determine whether a situation of extreme material poverty can raise an issue under Article 3.
>
> 253. The Court reiterates that it has not excluded the possibility 'that State responsibility [under Article 3] could arise for "treatment" where an applicant, in circumstances wholly dependent on State support, found herself faced with official indifference when in a situation of serious deprivation or want incompatible with human dignity' (see *Budina v. Russia* (dec.), no. 45603/05, 18 June 2009)."

2. Application of the general principles to the present case

53. The main thrust of the applicant's complaint pertains to Articles 13 and 31 of the Charter and the decisions adopted by the ECSR on 1 July 2014 (see paragraph 37) which, in his view, lead to the conclusion that the denial of shelter and social assistance diminished his human dignity in a manner incompatible with Article 3 of the Convention. The Court acknowledges the importance of the economic and social rights laid down in the Charter and the issues raised in the two decisions by the ECSR. However, it cannot accept the applicant's argument that the findings by the ECSR under the Charter should be considered to lead automatically to a violation of Article 3 of the Convention.

54. Whilst the Convention sets forth what are essentially civil and political rights, many of them have implications of a social or economic nature (see *Airey v. Ireland*, 9 October 1979, § 26, Series A no. 32). Furthermore, inherent in the whole of the Convention is a search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights (see *Soering v. the United Kingdom*, 7 July 1989, § 89, Series A no. 161). While it is necessary, given the fundamental importance of Article 3 in the Convention system, for the Court to retain a degree of flexibility to prevent

expulsion in very exceptional cases, Article 3 does not place an obligation on the Contracting State to alleviate such disparities through the provision of free and unlimited health care to all aliens without a right to stay within its jurisdiction. A finding to the contrary would place too great a burden on the Contracting States (see *A.S. v. Switzerland*, no. 39350/13, § 31, 30 June 2015).

55. In the case at hand and during the period complained of, the applicant was not entitled to any social assistance in the Netherlands. Referring to *M.S.S. v. Belgium and Greece* (cited above), the applicant argued that the situation he found himself in was very similar to the situation in that case. However, there are crucial differences in that, unlike the applicant in *M.S.S* who was an asylum-seeker, the applicant in the present case was at the material time a failed asylum-seeker under a legal obligation to leave the territory of the Netherlands. Furthermore, even though the applicant's loss of entitlement to legal residence in the Netherlands after the rejection of his asylum claim did not automatically affect his vulnerability as a migrant, the situation in which he found himself remained significantly different from that of *M.S.S.*. In the latter case, the relevant facts which had culminated in a finding of violation of Article 3, were the long duration in which the applicant had lived in a state of the most extreme poverty (the lack of food, hygiene and a place to live), and of fear of being attacked and robbed together with the fact that there had been no prospect of improvement. Furthermore, that situation was linked to his status as an asylum-seeker and, consequently, the applicant's suffering could have been alleviated if the Greek authorities had promptly assessed his asylum application. By failing to do so the applicant was left in uncertainty.

56. Turning back to the present case, and emphasising once more that the applicant was a failed asylum-seeker at the material time, the uncertainty he found himself in was inherently different from *M.S.S.* in that it was not linked to the Netherlands authorities' assessment of his asylum request. His asylum statement had already been examined and his asylum application refused, of which the applicant has not complained before the Court. Furthermore, it cannot be said that the Netherlands' authorities have shown ignorance or inaction towards the applicant's situation. After the applicant's asylum proceedings had come to an end, the applicant was afforded a four week grace period to organise his voluntary return to his country of origin during which period he retained his entitlement to State-sponsored care and accommodation. Moreover, after he had overstayed this grace period, the applicant had the possibility of applying for reception facilities at a centre where his liberty would be restricted (see paragraph 31 above). The fact that admission to this centre was subject to the condition that he would cooperate in organising his departure to his country of origin cannot, as such, be regarded as incompatible with Article 3 of the Convention.

57. The Court also takes into account the fact that if it had been impossible for the applicant to return to his country of origin – either voluntarily or involuntarily – for reasons which cannot be attributed to him, he had the possibility of applying for a residence permit for persons who, through no fault of their own, are unable to leave the Netherlands (see paragraph 32 above). Nothing in the case file shows, however, that he has ever applied for such a residence permit. Nor has he ever contended at any stage during the domestic proceedings that he could not leave the Netherlands through no fault of his own.

58. The Court further observes that according to the general information provided by the Repatriation and Departure Service, returns to Ethiopia – voluntary or not – are possible, albeit with the alien's cooperation if he or she is not in the possession of an original passport (see paragraph 39 above). The applicant submitted that he was released from immigration detention in July 2013 because an effective removal to his country of origin proved impossible, however without explaining why this was so. As the applicant was an undocumented migrant at the material time (see paragraph 6 above), his cooperation – in the form of expressing a willingness to return to Ethiopia and signing the request for a *laissez-passer* – was required in order to obtain a *laissez-passer*. However, in the applicant's own admission, he did not wish to cooperate with the domestic authorities in organising his departure to Ethiopia.

59. The Court reiterates that there is no right to social assistance as such under the Convention and to the extent that Article 3 requires States to take action in situations of the most extreme poverty – also when it concerns irregular migrants – the Court notes that the Netherlands authorities have already addressed this in practical terms. In the first place, the applicant had the possibility of applying for a "no-fault residence permit" and/or to seek admission to a centre where his liberty would be restricted. It is furthermore possible for irregular migrants to seek a deferral of removal for medical reasons and to receive free medical treatment in case of emergency (see paragraph 30 above). In addition, the Netherlands have most recently set up a special scheme providing basic needs for irregular migrants living in their territory in an irregular manner (see paragraph 5 above). It is true that that scheme was only operational as from 17 December 2014, one year after the applicant had taken shelter in the Refuge Garage. However, it is inevitable that the design and practical implementation of such a scheme by local authorities of different municipalities take time. Moreover, the scheme was brought about as a result of a series of elements at the domestic level, including the applicant's pursuit of domestic remedies in connection with his Article 3 claim. In these circumstances it cannot be said that the Netherlands authorities have fallen short of their obligations under Article 3 by having remained inactive or indifferent.

60. Considering the above, the Court finds that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 (a) and 4 of the Convention.

B. Other complaint

61. The applicant further complained under Article 6 that the Central Appeals Tribunal, in its decision of 26 November 2015, had failed to address his argument that he had been recognised by the State as a refugee, which in his opinion, should have prompted the Netherlands authorities to grant him emergency social assistance retroactively.

62. The Court considers, assuming that the right claimed by the applicant does exist under domestic law and thus falls within the scope of Article 6 § 1, that this provision obliges domestic courts to give reasons for their judgments and decisions without, however, going so far as requiring a detailed answer to every argument (*Borovská and Forrai v. Slovakia*, no. 48554/10, § 57, 25 November 2014; *Ruiz Torija v. Spain*, no. 18390/91, § 29, 9 December 1994). In the light of all the material in its possession, the Court finds no appearance of a violation of the rights guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention.

63. It follows that this complaint is also manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 (a) and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court, unanimously,

Declares the application inadmissible.

Done in English and notified in writing on 28 July 2016.

Stephen Phillips Registrar	Luis López Guerra President